

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 167

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 maart 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 3 december 2018 over de rapportages «Financiële Staat van het Onderwijs 2017» en «Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs» (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 145).

De vragen en opmerkingen zijn op 16 januari 2019 aan de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 5 maart 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud

I.	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	4
	• Inbreng van de leden van de D66-fractie	6
	• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	8
	• Inbreng van de leden van de SP-fractie	15
	• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	17
II.	Reactie van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	18

I. Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de rapporten van de onderwijsinspectie en de kabinetsbrief daarbij. De leden ondersteunen de constatering van de Ministers dat «de toenemende reserves ons zorgen baren, het gaat tenslotte om geld dat bedoeld is voor het geven van onderwijs.» De leden hebben een aantal aanvullende vragen.

Algemeen

De Ministers zijn voornemens om komend jaar onderzoek te doen naar de wijze van begroten door besturen en naar de reserves, ook in de sectoren mbo en hbo. De leden zijn benieuwd welke onderzoeksvraag daarbij wordt gehanteerd. Ook willen de leden graag weten wat de Ministers van plan zijn te doen met de uitkomsten van dit onderzoek. Overwegen zij om meer kaders en richtlijnen te stellen en besturen concreter aanwijzingen te geven over de besteding van de rijksmiddelen? Zo ja, hoe verwachten ze dit vorm te geven? Zo nee, op welke wijze zijn ze dan van plan om de onderzoeksuitkomsten in actie te vertalen?

De leden zouden graag de relatie tussen de financiële staat van scholen en instellingen en de kwaliteit onderzoeken. Kunnen de Ministers deze onderzoeksvragen meenemen in het geplande onderzoek? Zo ja, op welke wijze kan dit vorm krijgen? Zo nee, hoe kunnen de Ministers deze vraagstelling wel helpen beantwoorden?

De leden zijn het met de Ministers eens dat benchmarks van waarde kunnen zijn voor besturen teneinde keuzes te maken en gericht te begroten. De leden zijn benieuwd op welk niveau deze benchmarks worden voorzien: gaat het om bijvoorbeeld de uitgaven aan gaan? De leden willen dat de lasten die gepaard gaan met het ophalen, publiceren en rapporteren van benchmarks en inzichten niet ten koste gaan van de verminderde verantwoordingslasten die beoogd zijn. Kunnen de Ministers aangeven hoe zij deze balans willen garanderen, zo vragen de leden.

Primair – en voortgezet onderwijs

De leden zijn benieuwd waar de ouderbijdrage voor wordt gebruikt en wat er op scholen niet meer plaatsvindt als de vrijwillige ouderbijdrage wegvalt.

Daarnaast valt het deze leden op dat de financiële positie van scholen zeer ruim is. Deze middelen zijn echter bedoeld om in de klas terecht te laten komen. Hoeveel procent van de reserves van de scholen kan uitgegeven

worden zonder dat dit de financiële positie van een school in gevaar brengt? In andere woorden: hoeveel ruimte hebben scholen om direct zelf te investeren in werkdrukverlaging, salarissen, kleinere klassen en verlaging van de ouderbijdrage?

We zouden de conclusie kunnen trekken dat er teveel geld in de lumpsum zit als scholen en besturen zoveel ruimte hebben om de reservepositie te versterken. Kan de Minister met voorstellen komen in hoeverre de lumpsum kan worden verlaagd om te voorkomen dat geld dat bedoeld is voor leerlingen op de plank blijft liggen?

De leden krijgen regelmatig berichten onder ogen over de slechte staat van schoolgebouwen. Heeft de Minister voor het primair – en voortgezet onderwijs zicht op de staat van de huisvesting en welke investeringen de komende jaren nodig zijn om gewoon gezond en goed onderwijs te kunnen geven? De leden weten dat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, maar het verschil in hoe gemeenten voor deze investeringen hebben gespaard, lijkt enorm. Heeft de Minister zicht op welke gemeenten voldoende middelen hebben gespaard vanuit het Gemeentefonds om de noodzakelijke aanpassingen aan schoolgebouwen te kunnen financieren? Kunt u dit per gemeente inzichtelijk maken, zo vragen de leden.

Passend onderwijs

De leden lezen dat er een verkenning heeft plaatsgevonden onder 10 van de 77 samenwerkingsverbanden. Hoe representatief is deze verkenning en op welke termijn kunnen alle 77 samenwerkingsverbanden onder de loep worden genomen?

De leden hebben tevens begrepen dat een deel van de ouders wier kind extra begeleiding nodig heeft dit via de huisarts regelt, omdat samenwerkingsverbanden te traag reageren of de zorg niet kunnen of willen leveren. Heeft de Minister zicht op hoe vaak dit gebeurt en welke omvang deze huisartsroute heeft? Daarnaast heeft het aantal werknemers dat een samenwerkingsverband heeft grote invloed op de reservepositie van een samenwerkingsverband. De leden willen weten of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe groot de personele bestanden van de 77 samenwerkingsverbanden zijn en hoe de relatie vervolgens is met de financiële reservepositie.

Middelbaar beroepsonderwijs

In de komende jaren zal het aantal studenten in het mbo verder gaan dalen. Naar schatting zal de daling ongeveer 65.000 studenten betreffen in 2030. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Nederland kan niet zonder mbo'ers. Zij zijn niet alleen nu, maar ook in de toekomst heel hard nodig. Een daling van de studentenaantallen heeft grote gevolgen voor het mbo-onderwijs en de toekomstbestendigheid ervan. Scholen krijgen namelijk per student bekostiging. De daling van het aantal studenten legt druk op de financiële houdbaarheid van mbo-instellingen. Het is daarom belangrijk dat mbo-instellingen zich hierop goed voorbereiden en hun stabiele financiële uitgangspositie ook naar de toekomst toe behouden. Vandaar de vraag: zijn er bepaalde voorwaarden vanuit het ministerie gesteld, waaraan onderwijsinstellingen moeten voldoen om toekomstbestendig te blijven?

Hoger onderwijs

Uit de rapportages blijkt dat school- en instellingsbesturen voorzichtig en behoedzaam begroten. Kunnen de Ministers aangeven op welke manier de onderwijsinspectie omgaat met het weerstandsvermogen van hogescholen en universiteiten? Zijn daar eenduidige richtlijnen voor beschikbaar en op welke wijze leven de instellingen die na?

Het voorzichtig begroten heeft onder andere te maken met de ramingen van studentaantallen. Juist de internationale studenteninstroom blijkt moeilijk te ramen en elk jaar tot afwijkingen te leiden. Kunnen de Ministers in overleg met de instellingen komen tot een manier om de jaarlijkse ramingen van studenten uit te splitsen naar Nederlandse, EER¹- en niet-EER-studenten? Liefst op een manier die als vast element terugkeert in de jaarlijkse begrotingscyclus, zodat zowel voor instellingen als voor het parlement duidelijk is hoe de voorspellingen zijn. De leden zijn positief over de bevinding van de onderwijsinspectie dat hogescholen en universiteiten meer zijn gaan investeren, in lijn met de afspraken rondom voorinvesteringen. Zeker investeren in goede, gemotiveerde medewerkers draagt bij aan de kwaliteitsontwikkeling. Op welke wijze wensen danwel verwachten de Ministers dat de instellingen hun strategisch personeelsbeleid onderdeel laten zijn van beleidsrijk begroten, zo vragen de genoemde leden.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige rapportages en begeleidende kabinetsreactie. Zij onderschrijven de hoofdlijn van de Ministers in de brief dat, hoewel het verstandig is om reserves aan te houden voor onvoorziene uitgaven of investeringen in de toekomst, het niet de bedoeling kan zijn dat onderwijsgeld onnodig wordt opgespaard in plaats van geïnvesteerd in onderwijs. Deze leden hebben dan ook de volgende vragen.

Algemeen

Als één van de oorzaken voor de oplopende reserves in met name het primair – en voortgezet onderwijs wordt door de onderwijsinspectie aangegeven de structurele onderschatting door scholen van de aanvullende rijksbijdragen gedurende het jaar. De leden vragen de Minister aan te geven om welke aanvullende rijksbijdragen het gaat en op welke wijze dit door de Minister wordt gecommuniceerd naar de scholen en op welk moment in het jaar?

De leden lezen in de kabinetsreactie dat er nu te weinig inzicht is hoe het kan dat scholen structureel de baten onderschatten en de reserves toenemen. Deze leden vragen aan de Minister of hij wel inzicht kan verschaffen hoe de reserves zijn verdeeld over de scholen binnen een sector. Zijn het ook echt de kleine besturen die meer reserves aanhouden omdat zoals de Minister stelt, een tegenvaller minder goed kan worden opgevangen binnen een klein verband dan binnen een groot bestuur? Of komen onnodig grote reserves ook voor bij grotere besturen? Wisselt de groep van scholen met grote reserves ook van samenstelling na verloop van tijd? Kan ook worden aangegeven of de scholen die minder grote reserves aanhouden meer aandacht hebben voor realistisch begroten; dus beter de baten en de lasten gedurende een jaar begroten, of dat hier sprake is van andere oorzaken, zo vragen de leden.

1. Funderend onderwijs

Het is goed om te lezen dat in het funderend onderwijs steeds minder instellingen onder verscherpt financieel toezicht staan. Kan worden aangegeven wat de reden is dat de resterende instellingen nog wel onder verscherpt financieel toezicht staan?

De leden vragen de Minister of kan worden aangegeven of de stijging van de ouderbijdrages sinds 2013 met 20–25% evenzeer in het primair onderwijs voorkomt als in het voortgezet onderwijs of dat dit ongelijk is

¹ EER: Europese Economische Ruimte

verdeeld over de beide sectoren. Kan de Minister aangegeven wat de reden is voor deze stijging? Kan de Minister tevens aangeven wat hij vindt van deze stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het licht van de toenemende reserves in deze onderwijssectoren?

De leden vragen de Minister tevens aan te geven welke extra kosten scholen voor voortgezet onderwijs maken die tweetalig onderwijs, LOOT² of Cambridge English aanbieden? Zitten deze extra kosten in lesmaterialen, extra lesuren of personeelskosten? Op welke wijze wordt de hoogte van deze extra bijdragen onderbouwd door de scholen? Is de Minister het met de leden eens dat dit soort extra kosten geen reden zouden mogen zijn voor kinderen om niet aan deze vormen van onderwijs deel te kunnen nemen? Zijn er naast regelingen voor het gespreid betalen van dit soort ouderbijdragen ook andere regelingen of fondsen waarop ouders een beroep kunnen doen indien zij niet in staat zijn deze extra kosten te betalen? Ziet de Minister hierbij ook een rol voor zichzelf weggelegd om de toegankelijkheid van dit soort extra onderwijs te waarborgen voor alle kinderen?

Wanneer in 2019 komen de aangekondigde benchmarks beschikbaar waarover de Minister spreekt waarbij bestuurders niet alleen kunnen aangeven hoe zij het beschikbare budget verdelen over de scholen, maar ook hoe hoog de reserves zijn en waarom zij deze aanhouden?

Kan de Minister aangegeven of medezeggenschapsraden zich voldoende bewust zijn van hun inspraak over de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage en hun rol bij het vaststellen van de begroting van de school?

De leden vragen verder op welke wijze de Minister mogelijkheden ziet om te zorgen dat besturen nog beter samen met medezeggenschapsraden plannen gaan maken over de inzet van de middelen en daarbij ook kijken naar aan te houden reserves. Welke rol ziet de Minister hierbij voor de raden van toezicht weggelegd, maar ook voor het ministerie?

Kan worden aangegeven hoe vaak het nu voorkomt dat scholen met grote reserves een negatief resultaat boeken en op welke wijze de sectorraden scholen met grote reserves hierop aanspreken?

Kan worden aangegeven of er een reden voor is dat samenwerkingsverbanden meer reserves aanhouden en de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit bij deze verbanden gemiddeld groter zijn dan bij de schoolbesturen in het funderend onderwijs? Zijn hierover ook afspraken gemaakt binnen de samenwerkingsverbanden of bij de start van de samenwerkingsverbanden?

Kan de Minister aangegeven welke aanbevelingen van de onderwijsinspectie uit het rapport *Zicht op besteding van middelen voor passend onderwijs* hij gaat over nemen en welke niet en waarom niet, zo vragen de leden.

2. Middelbaar beroepsonderwijs

Kan aangegeven worden hoeveel financiering vakinstellingen krijgen vanuit de rijksoverheid in vergelijking met roc's³ en aoc's⁴, bijvoorbeeld afgezet tegen het aantal studenten?

Kan toegelicht worden waarom de rentabiliteit van vakinstellingen verhoudingsgewijs zoveel beter is dan van andere instellingen, zo vragen de leden.

² LOOT: Landelijk Organisatie Onderwijs en Topsport

³ roc: regionaal opleidingscentrum

⁴ aoc: agrarisch opleidingscentrum

3. Hoger onderwijs

Kan aangegeven worden welke vijf pabo's een negatief resultaat hebben en wat de reden is dat deze vijf wel een negatief resultaat hebben en drie andere niet, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de rapportages *Financiële Staat van het Onderwijs 2017* en *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Deze leden hebben eerder geconstateerd dat er teveel geld in het onderwijs niet wordt besteed en dus niet in de klas terecht komt. Deze leden vinden dit onacceptabel, zeker in de zware tijd waar het onderwijs nu in zit, met een lerarentekort en hoge werkdruk maar ook voor alle kinderen die onnodig thuiszitten of niet voldoende ondersteuning krijgen vanuit passend onderwijs. Deze leden constateren dat nu ook de onderwijsinspectie de conclusie trekt dat er toenemende reserves zijn door te behoudend begroten en het structureel onderschatten van baten. Deze leden willen de Ministers hierover enkele vragen voorleggen.

Algemeen

De leden constateren dat het huidige onderwijssysteem het toelaat dat er over alle sectoren besturen zijn die enorme reserves opbouwen vanuit geld dat bedoeld is voor onderwijs. Tegelijkertijd is er vanuit alle sectoren een roep naar Den Haag om extra geld naar het onderwijs. Precies bij de sectoren waar het meeste protest vanuit komt, zijn de resultaten substantieel. Het primair -, voortgezet - en wetenschappelijk onderwijs hebben vanaf 2013 onafgebroken geld overgehouden. Hoewel de leden altijd voorstander zijn van extra onderwijsinvesteringen is er een tanend draagvlak in de samenleving voor deze uitgaven aangezien de middelen niet op de juiste plek komen, namelijk de klas. Wat gaan de Ministers doen om een cultuurverandering teweeg te brengen bij de onderwijsbesturen zodat zij minder gaan sparen en te voorzichtig begroten (ook negatief begroten) en betere prognoses stellen in de continuïteitsparagrafen, zo vragen deze leden. Waarom kiezen de Ministers voor onderzoek naar begroten en reserves in plaats van concrete acties om het geld beter te besteden? Wat willen de Ministers uit dit onderzoek halen, zo vragen deze leden. Wat gaan de Ministers doen om medezeggenschapsraden beter te ondersteunen in hun toezichthoudende taak op de begroting, zeker nu de medezeggenschapsraden in het basis - en voortgezet onderwijs instemmingsrecht hebben gekregen op de begroting?

De leden lezen dat de Ministers in gesprek gaan met de sectoren en de stakeholders over welke maatregelen nodig zijn om de reserves in verhouding te brengen met de specifieke risico's die men in de sector loopt. Wanneer kan de Minister de Kamer op de hoogte stellen van de uitkomsten van deze gesprekken? Hoe wijkt deze aanpak af van eerdere pogingen om toenemende reserves te remmen, zo vragen de leden.

Funderend onderwijs

De leden lezen dat in het funderend onderwijs opnieuw de reserves zijn toegenomen. Deze leden vinden het een kwalijke zaak dat het systeem ruimte laat aan sommige besturen om het geld niet uit te geven aan onderwijs. Eerder hebben de leden geopperd om onderzoek te doen naar de bekostiging van scholen in plaats van besturen, waarbij samenwerking mogelijk is in de vorm van coöperaties bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, personeelsbeleid en ICT. Op deze wijze komt het mandaat weer te liggen bij de school en de schoolleider in plaats van het bestuur

dat nu een machtig bestuurlijk middenveld creëert waardoor we het contact met de scholen verliezen. Deze leden vragen de Minister hoe de aangenomen motie⁵ wordt uitgevoerd en wanneer de Kamer een uitkomst kan verwachten.

De leden vragen de Minister of hij nu al signalen heeft dat er schoolbesturen zijn die in samenwerking met de medezeggenschapsraden voortvarend aan de slag zijn gegaan om de middelen in te zetten en scherper te begroten. Deze leden constateren dat er dit jaar veel onderzoek in gang wordt gezet maar vragen de Minister of er ook zogenaamde «quick wins» kunnen worden bereikt aangezien al vanaf 2013 jaarlijks de reserve groeit en er positieve resultaten worden geboekt?

De leden lezen dat de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs tot 25% is gestegen en vinden dit een onwenselijke ontwikkeling aangezien het afbreuk kan doen aan de toegankelijkheid van het onderwijs en segregatie in de hand kan werken.

Kan de Minister een nadere toelichting geven over de spreiding van deze toename; is het een klein aantal scholen met een flinke toename in de ouderbijdrage of is over de meeste scholen de ouderbijdrage gestegen? Is de Minister bereid in gesprek te gaan met de leerlingen, ouders, leraren en besturen wat er achter deze stijging zit? De leden ondersteunen het plan van de Minister om in gesprek te gaan met de VO-raad over de extra kosten van verrijkt onderwijs zoals tweetalig onderwijs en Cambridge English en het effect op de toegankelijkheid. Deze leden kijken uit naar de uitkomsten van het gesprek.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden constateren dat de financiële staat van het middelbaar beroepsonderwijs een positief beeld laten zien; het resultaat ligt dicht bij de 0 en de meeste instellingen hebben een goede financiële positie. Zijn er duidelijke oorzaken te indiceren waardoor in het mbo geen sprake is van overmatige reserves en kunnen hier lessen uit worden getrokken voor andere onderwijssectoren, zo vragen zij.

Hoger onderwijs

De leden constateren dat er grote verschillen zitten tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Waar het hoger beroepsonderwijs scherp begroot en zelfs negatieve resultaten kent en risico's neemt, is dit bij de meeste universiteiten niet het geval. Kan de Minister verklaren wat dit grote verschil tussen deze twee hoger onderwijssectoren veroorzaakt?

De leden hebben tijdens de begrotingsbehandeling al aangekaart dat er te grote reserves zijn bij universiteiten. Geld dat ook uitgegeven had kunnen worden aan kleinere werkgroepen, lagere werkdruk en personeel in vaste dienst. Deze leden constateren dat nu ook de onderwijsinspectie concludeert dat onderwijsbesturen onvoldoende uitleggen hoeveel reserves ze aanhouden en waarom. Als een onderwijsbestuur reserves aanhoudt moet daarbij ook een duidelijke verantwoording zijn over het beleid dat wordt gevoerd rond die reserves. Wat gaat de Minister doen om ervoor te zorgen dat onderwijsbesturen hier duidelijke verantwoording over afleggen?

De leden lezen dat de VSNU⁶ ook als voornemen heeft scherper te gaan begroten, aangezien er nu een onbalans is tussen de goede financiële positie en de financiële nood die op universiteiten wordt ervaren. Wat gaat de Minister eraan doen om deze cultuurverandering zo snel mogelijk te realiseren zodat de algemene reserves geactiveerd kunnen worden en

⁵ Kamerstuk 34 950 VIII, nr. 10

⁶ VSNU: Vereniging van Universiteiten

de problematiek op de universiteiten zoals werkdruk, kunnen worden aangepakt?

De leden constateren dat huisvesting een grote kostenpost is voor universiteiten, terwijl de middelen bedoeld zijn voor onderwijs en onderzoek. Zo is in 2009 al door de commissie Don vastgesteld dat universiteiten vastgoed ook kunnen bekostigen via leningen, bijvoorbeeld door schatkistlenen. Kan de Minister verklaren waarom dit advies niet voor een gedragsverandering bij de universiteiten heeft gezorgd? Wanneer kan de Kamer de uitkomsten verwachten van de gesprekken met de raden van toezicht over inzichten rond reserves, zo vragen de leden.

Passend onderwijs

De leden constateren dat ook binnen sommige samenwerkingsverbanden passend onderwijs de reserves elk jaar toenemen. Deze leden vinden het onacceptabel dat de samenwerkingsverbanden reserves aanhouden; dit is geld voor kwetsbare leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het positieve resultaat van 32 miljoen euro in 2017 waardoor de reserve toenam tot 238 miljoen euro is helemaal wrang omdat op dit moment in Nederland 4215 leerlingen thuiszitten, er leerlingen zijn die onvoldoende ondersteuning krijgen en leraren extra werkdruk hebben omdat het geld niet de klas bereikt. Kan de Minister verklaren waarom de samenwerkingsverbanden zulke hoge reserves aanhouden? Deze leden menen dat de gezamenlijke schoolbesturen garant staan voor de risico's en de samenwerkingsverbanden daardoor helemaal geen reserves hoeven aan te houden. Graag ontvangen zij een reactie van de Minister. Is de Minister bereid voor het algemeen overleg passend onderwijs van 31 januari 2019 een voorstel uit te werken hoe we de reserves van samenwerkingsverbanden kunnen minimaliseren?

De leden constateren dat het onderzoek van de onderwijsinspectie het beeld bevestigt dat een aantal samenwerkingsverbanden zeer ondermaats functioneert. Wettelijk verplichte taken rond het vaststellen van ondersteuningsprofielen en transparante verantwoording over de middelen worden niet nagekomen, zo constateren deze leden. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die onduidelijke doelen opstellen die niet bekend zijn op schoolniveau waardoor de middelen verkeerd worden ingezet. Daarnaast worden de resultaten geboekt onder de algemene reserve waardoor ze uit het publieke zicht raken. Tevens is er nauwelijks overzicht over de behaalde resultaten en de inzet van middelen waardoor zowel de landelijke politiek als de medezeggenschapsraden hun controlerende taak niet kunnen uitvoeren. Bovendien is er sprake van onvoldoende scheiding tussen bestuur en toezicht waardoor ook interne controle is verdwenen. Deze leden horen graag wat de Minister gaat doen naar aanleiding van dit rapport. Komt er handhaving voor de samenwerkingsverbanden die zich niet aan de wet houden, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het rapport *De Financiële Staat van het Onderwijs 2017* en het rapport *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs* van de onderwijsinspectie en de bijbehorende beleidsreactie van de Ministers. Het is goed dat er minder instellingen onder verscherpt toezicht staan, maar toch hebben deze leden zorgen over de bevindingen in deze rapporten. Met name de toegenomen reserves bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is een groot punt van zorg. Deze rapporten en de beleidsreactie roepen bij de voornoemde leden daarom veel vragen op.

Beleidsreactie

Algemeen

De leden vragen of de Ministers nader kunnen uitleggen hoe het kan dat juist in tijden van crisis, een nullijn, een oplopend lerarentekort, veel tijdelijk personeel en een toenemende werkdruk er in het onderwijs sinds 2013 in totaal 2,3 miljard euro aan positief resultaat is geboekt. Kunnen de Ministers voor de verschillende sectoren afzonderlijk uiteen zetten wat hier de redenen van zijn? Zijn onderwijsinstellingen waarvan de financiële reserves zijn gegroeid hierop aangesproken? Zo ja, hoe vaak is dit gebeurd, zo vragen deze leden.

De leden hebben meermaals hun zorgen uitgesproken over de toenemende reserves bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Deze leden vinden het goed om in de beleidsreactie van de Ministers te lezen dat ook zij de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit bij samenwerkingsverbanden «verbazingwekkend» vinden en de reserves bij schoolbesturen in het funderend onderwijs «opmerkelijk» gezien de problemen waar het onderwijs tegenaan loopt (zoals de werkdruk en het lerarentekort). Vervolgens constateren deze leden dat de Ministers voornamelijk inzetten op nader onderzoek en gesprekken met het onderwijsveld. Zien de Ministers de mogelijkheid om het beleid aan te passen, ook gezien het feit dat zij de zorgen over de reserves met de leden delen? Zo ja, wat gaat er gebeuren? Deze leden verwijzen hierbij onder andere naar een mogelijke bovengrens aan liquiditeit en een ondergrens aan basisondersteuning (hier komen deze leden later nog op terug).

De leden van deze fractie constateren dat er tussen de onderwijssectoren verschillen zijn in de financiële resultaten. Zo was er binnen het hbo een negatief resultaat, bleef het mbo dichtbij de nul en waren de resultaten in het funderend en wetenschappelijk onderwijs volgens de onderwijsinspectie substantieel. Kan de Minister nader toelichten hoe het komt dat er per onderwijssector zulke verschillen zijn? De voornoemde leden beseffen dat elke sector eigen specifieke kenmerken heeft, maar is het toch mogelijk om van elkaar te leren (bijvoorbeeld van het mbo dat keurig dichtbij de nul blijft)? De voornoemde leden vragen of een dergelijke vergelijking expliciet wordt meegenomen in het onderzoek dat plaats gaat vinden naar de wijze van begroten door besturen en het onderzoek naar de reserves. Kan de Minister nader ingaan op wat onderzocht gaat worden? Wat zullen de onderzoeksvragen zijn? Wordt de onderzoekers ook gevraagd concrete aanbevelingen te geven, zo vragen deze leden. De leden constateren dat er weinig wordt gemeld over de rol van de medezeggenschapsraden. Toetst de onderwijsinspectie in hoeverre medezeggenschapsraden worden betrokken bij het opstellen van de begroting en het goedkeuren en adviseren van de financiële plannen? Zijn leraren, leerlingen, studenten en ouders in de medezeggenschapsraden voldoende toegerust voor hun taken? Worden zij financieel geschoold zoals de motie van het lid Westerveld⁷ beoogt? Hoe vaak komt het voor dat een medezeggenschapsraad geen instemming verleent aan het financiële beleid? Wanneer verwacht de Minister dat instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting ook voor het funderend onderwijs van toepassing is, zo vragen de leden.

⁷ Kamerstuk 31 289 nr. 366

1. Funderend Onderwijs

Financieel goede positie schoolbesturen

De leden vinden het goed om te constateren dat de Minister de zorgen deelt over de stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het funderend onderwijs sinds 2013 met 20% tot 25%. Kunnen door deze stijging steeds minder mensen aan de vrijwillige ouderbijdrage voldoen? Net als de voornoemde leden vindt de Minister dat het niet betalen van de vrijwillige ouderbijdragen niet tot uitsluiting mag leiden. Hij verwijst hierbij naar de afspraken die met de PO-Raad en VO-raad zijn gemaakt. Kan de Minister garanderen dat deze afspraken leiden tot een lagere vrijwillige ouderbijdrage en dat kinderen niet meer worden uitgesloten? Kan de Minister tevens aangeven sinds wanneer en hoe vaak het ministerie, ook voor zijn aantreden, met het onderwijsveld heeft gesproken over knelpunten rond de vrijwillige ouderbijdrage, zo vragen deze leden.

Voorzichtig begroten

De leden constateren dat in verschillende onderwijssectoren en bij de samenwerkingsverbanden (structureel) de reserves worden vergroot. De onderwijsinspectie concludeert dat er een tendens lijkt te zijn van te voorzichtig begroten. Is de Minister bereid om een bovengrens aan liquiditeit van 1,5 (conform de commissie Don) te overwegen. Of ziet de Minister andere, effectievere manieren om deze tendens te keren, zo vragen deze leden.

Samenwerkingsverbanden

De onderwijsinspectie geeft aan dat door samenwerkingsverbanden niet concreet genoeg wordt geformuleerd welke collectieve doelen bereikt moeten worden. Daardoor zijn samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet goed in staat om het beleid gericht bij te sturen en betere resultaten te bereiken. «Ze tasten in het duister» volgens de onderwijsinspectie.⁸ Deelt de Minister de opvatting van de leden dat het een zeer ernstige conclusie is dat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen in het duister tasten om het beleid gericht bij te sturen en betere resultaten te bereiken? Ziet de Minister een rol voor zichzelf weggelegd om de doelen die bereikt moeten worden concreter te formuleren? Is hij bereid hier meer regie te nemen, zo vragen de leden.

Kan de Minister nader uitleggen waarom samenwerkingsverbanden een financiële reserve nodig hebben? Samenwerkende scholen in het samenwerkingsverband hebben namelijk ook allemaal een eigen financiële reserve. Is de Minister van mening dat het goed is dat de aangesloten schoolbesturen garant staan voor de exploitatie van een samenwerkingsverband en dit dus vaker moet gebeuren? Welke actie onderneemt hij op dit vlak, zo vragen deze leden.

Samenwerkingsverbanden hebben grote reserves opgebouwd en de reserves blijven maar groeien.⁹ De leden vinden de conclusie van de onderwijsinspectie zeer zorgelijk dat samenwerkingsverbanden regelmatig «in het geheel niet weten waar ze het opgespaarde geld concreet aan zullen besteden».¹⁰ Deze leden vinden dit onbegrijpelijk gezien de

⁸ Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*

⁹ De reserves van de samenwerkingsverbanden groeiden in 2015 met 82 miljoen euro, in 2016 met 49 miljoen euro en in 2017 met 32 miljoen euro. Het eigen vermogen groeide in 2017 naar 238 miljoen euro.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*.

vele signalen over te weinig ondersteuning voor het passend onderwijs in de klas. Tot welke concrete oplossingen denkt de Minister dat een gesprek in verschillende regio's hierover gaat leiden? Is er niet meer nodig dan een dergelijk gesprek? Wat kan de Minister verder doen om ervoor te zorgen dat het opgespaarde geld in de scholen en klassen terecht komt, zodat leerlingen beter ondersteund worden en de werkdruk van leerkrachten afneemt, zo vragen deze leden.

De leden vragen tevens of een landelijke norm voor basisondersteuning zou helpen om gerichte doelen te formuleren en tot minder reserves zou leiden. Is de Minister het met deze leden eens dat samenwerkingsverbanden op deze manier meer sturing hebben waar ze de middelen aan moeten besteden? Is de Minister bereid om hier nader onderzoek naar te doen en dit mee te nemen in de gesprekken die hij in verschillende regio's gaat voeren, zo vragen deze leden.

De leden vragen wat de Minister ervan vindt dat een reden voor het aanhouden van reserves bij de samenwerkingsverbanden de negatieve verevening binnen het passend onderwijs is. Deze samenwerkingsverbanden geven aan dat, als de compensatie die hiermee gemoeid gaat in 2020 stopt, zij deze middelen nodig hebben om de ondersteuning op niveau te houden. Kunnen zij dat dan met de reguliere bekostiging van 2020 niet, zo vragen deze leden.

De leden vragen tevens of de Minister de mening van de onderwijsinspectie deelt dat als samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet duidelijk kunnen maken hoe het geld voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt ingezet, het draagvlak voor het passend onderwijs aangetast dreigt te worden.

Het rapport *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs* geeft vijf aanbevelingen. De leden vragen de Minister te reageren op deze aanbevelingen.

Deze leden vragen tevens of de Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken die de Minister met het onderwijsveld voert over het voornoemde rapport. Als dit het geval is, wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd, zo vragen deze leden.

2. Middelbaar beroepsonderwijs

De leden zijn tevreden te zien dat de meeste mbo-instellingen in een goede financiële positie verkeren. De leden van de voornoemde fractie delen wel de zorgen van de onderwijsinspectie over de financiële continuïteit van de aoc's. De leden vragen welke afspraken de Minister met de onderwijsinspectie heeft gemaakt om de continuïteit te waarborgen. Op welke manier gaat de onderwijsinspectie een vinger aan de pols houden bij deze aoc's, zo vragen de leden.

3. Hoger onderwijs

De leden vragen nader toe te lichten hoe het komt dat er in het wetenschappelijk onderwijs een positief resultaat is gerealiseerd, terwijl er juist voorinvesteringen beloofd waren. Ligt daarmee een negatiever resultaat dan niet voor de hand, zoals in het hbo? Waarom zit er op dit punt zo'n duidelijk verschil tussen deze twee sectoren? In hoeverre is een verklaring voor deze reserve het gegeven dat universiteiten financiële middelen sparen om in de nabije toekomst grote investeringen te doen? Kan de Minister kwantificeren hoeveel vrij besteedbaar geld op de plank blijft liggen bij universiteiten?

Een andere reden dat de voornoemde leden het zorgelijk vinden dat er geld op de plank blijft liggen, is dat tegelijkertijd de werkdruk hoog is en er veel mensen op tijdelijke contracten zitten. Deze leden constateren dat de Minister het met hen eens is dat er meer mensen in vaste dienst moeten worden genomen. Welke actie gaat zij ondernemen om dit voor

elkaar te krijgen? Hanteert de Minister een streefaandeel van medewerkers in vaste dienst, zo vragen deze leden. In de brief is te lezen dat universiteiten gebruik kunnen maken van schatkistbankieren om grotere investeringen te realiseren. De leden van de fractie vragen of bestuurders en toezichthouders hiervan voldoende op de hoogte zijn. Tevens vragen deze leden hoeveel Nederlandse studenten gebruik maken van het collegegeld voor de tweede studie. Hoeveel betalen studenten hiervoor gemiddeld en wat is het verschil in het aantal studenten dat een tweede opleiding in de zorg en gezondheidssector volgt tussen 2005 en nu, zo vragen deze leden.

Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs

Samenvatting

De leden zijn zeer positief dat de onderwijsinspectie extra inzicht heeft verschaft in de besteding van de middelen voor passend onderwijs in het primair onderwijs. Het is goed dat de ondersteuningseuro tot in de klas is gevolgd. Deze leden vragen of dit ook inzicht heeft gegeven in het besluitvormings- en beleidsproces. Is door elke euro te volgen bijvoorbeeld ook iets te zeggen over hoe lang procedures voor extra ondersteuning duren en hoeveel mensen hierover besluiten, zo vragen deze leden.

In enkele gevallen is onderwijsgeld naar de jeugdzorg gegaan. De leden vragen of bekend is wat de reden hiervoor was? Vond dit plaats in gemeenten met tekorten op het budget voor de jeugdzorg, of zijn er andere redenen? Is bekend of dit vaker voorkomt, zo vragen deze leden.

2.3 Extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen

De leden van deze fractie lezen dat er veel meer ontwikkelingsperspectieven zijn vastgesteld (1.412) dan geregistreerd in BRON¹¹ (377). Klopt het dat dit geen gevolgen heeft gehad voor de ondersteuning van leerlingen en de bekostiging? Heeft dit wel andere gevolgen gehad voor beleid? Was het Ministerie van OCW ten onrechte in de veronderstelling dat het aantal ontwikkelingsperspectieven lager lag? Het lijkt erop dat een belangrijke reden een gebrek aan kennis is: 40% van de scholen en maar liefst 80% van de besturen veronderstelde een automatische koppeling tussen het leerlingvolgsysteem en BRON. Waarom hebben zoveel scholen en schoolbesturen deze veronderstelling? Is bekend of ook op andere vlakken noodzakelijke kennis over passend onderwijs achterblijft bij scholen en schoolbesturen, zo vragen deze leden.

2.5 Verdeling van financiële middelen

De leden vragen of het bekend is hoe vaak het in het hele land voorkomt dat een schoolbestuur een ander model heeft voor de verdeling van de ondersteuningsmiddelen dan het samenwerkingsverband.¹² Wat zegt dit over het draagvlak bij schoolbesturen voor het gehanteerde model door het samenwerkingsverband. Hoe beoordeelt de Minister dat zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen het schoolmodel als belangrijkste model zien? In hoeverre is het mogelijk, dat bij een volledig schoolmodel, de middelen vanuit het Rijk rechtstreeks naar de schoolbesturen gaan (dus zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband)? Welke knelpunten ziet de Minister hierbij, zo vragen deze leden.

¹¹ BRON: Basisregister Onderwijs

¹² Er zijn drie basismodellen voor samenwerkingsverbanden om de extra ondersteuning te regelen: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingmodel.

2.6 Omvang van risicobuffers bij samenwerkingsverbanden

De onderwijsinspectie heeft geen duidelijke onderbouwing gezien waarom het ene samenwerkingsverband met een hoog eigen vermogen en het andere met een heel laag eigen vermogen kan functioneren. Wat is de reflectie van de Minister op dit grote verschil? Zou dit te maken kunnen hebben met verschillende verdeelmodellen die de samenwerkingsverbanden hanteren? Is hij bereid dit nader te onderzoeken, zo vragen de leden.

3.1 Inzet van ondersteuningsmiddelen

De leden constateren dat de administratieve lasten per verdeelmodel erg verschillen. Hoe groot vindt de Minister dat de administratieve lasten en andere lasten (als ICT en adviseurs) mogen zijn? Zijn hier afspraken met de samenwerkingsverbanden over gemaakt? Wat vindt de Minister ervan dat 70% van de onderzochte schoolbesturen en schooldirecteuren aangeven dat zij basisbekostiging hebben ingezet voor passend onderwijs (wat hier dus niet voor bedoeld is)? Een belangrijke reden is dat de administratieve last niet opweegt tegen de vergoeding die ze via het samenwerkingsverband krijgen. Is meer bekend over de grootte van dit probleem? Hoeveel middelen worden er in zijn geheel uit de basisbekostiging voor passend onderwijs gehaald en hoe vaak is de administratieve last de reden om dit te doen? Als dit niet bekend is, is de Minister bereid hier nader onderzoek naar te doen, zo vragen deze leden.

3.2 Onder- en/of overbesteding

De leden vragen nader uiteen te zetten hoe het kan dat bij 90% van de onderzochte samenwerkingsverbanden het exploitatieresultaat beter uitpakte dan vooraf verwacht. Wordt ook dit nader onderzocht, zo vragen deze leden.

3.3 Doeltreffend en doelmatig

De leden vragen wat de Minister ervan vindt dat het lastig wordt gevonden om de doelmatigheid te bepalen door de afwezigheid van een wettelijk normenkader. Is hij bereid de mogelijkheid voor een dergelijk wettelijk kader nader te onderzoeken, zo vragen deze leden.

4.2 Intern toezichthoudend orgaan

De leden constateren dat de interne toezichthouder geen enkele keer in de onderzochte jaarverslagen een verantwoording heeft gegeven over de doelmatige en rechtmatige aanwending van rijksmiddelen (hoewel dit wel wettelijk verplicht is). Ook blijkt dat toezichthouders vaak op de stoel van de bestuurders gaan zitten. Deelt de Minister hiermee de mening dat het huidige toezicht niet altijd voldoende is, zo vragen deze leden. In het regeerakkoord staat: «Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen, komt er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden.» Wat vindt de Minister van de reactie van de toezichthouders in het onderzoek van de onderwijsinspectie dat het zwaarder optuigen van het interne toezicht leidt tot meer bureaucratie? In het algemeen zijn de leden het ermee eens dat het toezicht onafhankelijk moet zijn. Wel vragen zij of bekend is hoe voor alle 152 samenwerkingsverbanden de onafhankelijke leden worden geworven. De leden constateren dat het huidige interne toezicht bij samenwerkingsverbanden niet altijd functioneert zoals bedoeld en dat dit extra moet worden opgetuigd met onafhankelijke leden conform het regeerakkoord. Deze leden zijn benieuwd wat de Minister vindt van een systeem zonder samenwerkingsverbanden, maar met een goed intern toezicht en medezeggenschap bij scholen en besturen. Zou dit uiteindelijk leiden tot een beter toezicht en minder bureaucratie, zo vragen deze leden.

Financiële Staat van het Onderwijs 2017

1.2 Primair onderwijs

Personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten, namelijk 81%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten (7%), afschrijvingen (3%) en overige lasten (9%). Dit zijn de totale lasten binnen het hele primair onderwijs. De leden vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen deze leden.

Is bekend hoeveel middelen er jaarlijks worden besteed aan excellente scholen (po¹³, vo¹⁴ en (v)so¹⁵)? Hoe groot zijn de lasten voor het personeel om een dergelijk predicaat te bemachtigen, zo vragen deze leden.

1.3 Voortgezet onderwijs

Personeelslasten vormen ook het grootste deel van de totale lasten in het voortgezet onderwijs, namelijk 79%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten, afschrijvingen en overige lasten. Dit zijn de totale lasten binnen het hele voortgezet onderwijs. De leden vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen deze leden.

1.5 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De leden vragen hoe het komt dat het bij dertien samenwerkingsverbanden niet is gelukt om te voldoen aan de nieuwe voorschriften over het in beeld brengen van de financiën en dat de accountants hier geen opmerking over hadden.

1.7 Hoger beroepsonderwijs

De leden van de fractie vragen wat de reden is dat de resultaten van de verschillende pabos zo uiteen lopen.

2.4 Ontwikkeling van het personeelsbestand

De leden vragen of de Minister nader kan toelichten waarom het percentage niet-vast personeel in het primair onderwijs toeneemt en in het mbo zo hoog is. Wat zijn deze percentages in het hoger onderwijs? Gezien de grote reserves in het funderend onderwijs en het lerarentekort liggen meer vaste aanstellingen voor de hand. Wat doen de Ministers om het aantal vaste aanstellingen in het onderwijs te bevorderen, zo vragen deze leden.

2.5 Financiële bijdragen ouders en leerlingen/studenten

De leden maken zich zorgen over de gestegen ouderbijdrage. Deze leden merken op dat het voorkomt dat leerlingen toch worden uitgesloten van activiteiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit toeneemt? De leden delen tevens de analyse van de onderwijsinspectie dat ouders zich vaak onder druk gezet voelen om de bijdrage te betalen. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit de afgelopen jaren is toegenomen? Ook vragen deze leden of het aantal vragen door ouders aan de onderwijsinspectie over de vrijwillige ouderbijdrage de laatste jaren is toegenomen.

De leden vragen of bij de onderwijsinspectie bekend is aan welke posten de ouderbijdrage wordt besteed. Is dit naast zaken als schoolreisjes, ook

¹³ po: primair onderwijs

¹⁴ vo: voortgezet onderwijs

¹⁵ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

de inzet van extra vakleerkrachten of onderwijsassistenten, zo vragen deze leden. Kan er een uitsplitsing komen naar kostensoort (zoals bijdrage aan informatiedragers als laptops en notebooks, buitenlandreizen, maaltijden en schoolactiviteiten), zo vragen deze leden.

De leden constateren dat de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs is toegenomen (naar 50 euro in het po en 204 euro in het vo). Het gaat hier om gemiddelden, maar bij deze leden zijn ook behoorlijke uitschieters bekend. Heeft de onderwijsinspectie ook cijfers van afzonderlijke schoolbesturen? Wat is de hoogte van de hoogste ouderbijdragen die worden gevraagd in het primair – en voortgezet onderwijs. Is het mogelijk de hoogste tien afzonderlijke bedragen per sector te noemen, zo vragen deze leden.

2.8 Wet normering toefunctionarissen

De leden constateren dat toch bijna 60 instellingen hogere bezoldigingsklassen heeft dan de regeling hierover voorschrijft. Wat is hier de reden voor en om hoeveel extra bezoldiging gaat het in totaal? Wat doet de Minister om ervoor te zorgen dat dergelijke overschrijdingen niet meer voorkomen, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de rapportages *Financiële staat van het Onderwijs 2017* en *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*. Zij hebben daar nog vragen over.

Algemeen

De leden vinden het zeer zorgelijk en onwenselijk dat er veel publiek geld bedoeld voor onderwijs op de plank blijft liggen bij onderwijsbesturen. Zij zijn zich ervan bewust dat ook scholen moeten sparen voor bepaalde uitgaven of reserves aanleggen voor eventuele tegenvallers, maar dit zou tot een noodzakelijk maximum beperkt moeten worden. Dat het Nederlandse onderwijs er financieel goed voor staat is wat de leden betreft duidelijk als we de reserves bekijken. Maar vindt de Minister dat het Nederlandse onderwijs er op andere vlakken ook goed voor staat, bijvoorbeeld als het gaat om toenemende segregatie, het zogenaamde passend onderwijs en het oplopende lerarentekort? Is de Minister het eens met de leden dat geld voor onderwijs daadwerkelijk in de klas terecht moet komen en dit nu niet altijd het geval is gezien de torenhoge reserves in de verschillende onderwijssectoren? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten? Ook vragen de leden hoe de Minister staat ten opzichte van een maximum stellen aan de reserves die schoolbesturen mogen hebben. Welke andere mogelijkheden ziet hij om de reserves tot een noodzakelijk maximum te beperken?

Econometrist Hans Duijvestijn stelt dat schoolbesturen wettelijk niet meer dan 1,5 keer de korte termijnverplichtingen in kas mogen hebben, maar dat 94% van de schoolbesturen in het basisonderwijs meer in kas heeft dan de norm voorschrijft.¹⁶ Daarnaast geeft hij aan dat als de liquiditeit wordt teruggebracht naar 1,5 er 1,6 miljard euro overblijft, zonder dat dit de bedrijfsvoering van die onderwijsinstellingen in gevaar brengt. Als daar 300 miljoen euro aan financiële activa wordt bijgeteld, komt hij tot 1,9 miljard euro aan overbodige reserves. Deelt de Minister deze analyse? Ziet de Minister de maximale toegestane vermogens als toereikend? Wat gaat de Minister doen aan de overschrijding van deze grens, zo vragen de leden.

¹⁶ https://www.telegraaf.nl/nieuws/3005925/school-kan-extra-loon-makkelijk-betalen?utm_source=t.co&utm_medium=referral&utm_campaign=twitter

1. Funderend onderwijs

Financieel goede positie van de schoolbesturen

Ook de leden vinden de stijging van de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage sinds 2013 zeer zorgelijk. Wat is de reactie van de Minister op de nieuwe richtlijn die is vastgesteld op de ledenvergadering van de PO-Raad¹⁷ en het uitgangspunt dat geformuleerd is op de ledenvergadering van de VO-raad¹⁸ betreffende de vrijwillige ouderbijdrage? Is de Minister het ermee eens dat wetgeving alsnog noodzakelijk is, aangezien het al jaren bij afspraken blijft en er elk jaar weer leerlingen worden uitgesloten van schoolreisjes, vieringen en dergelijke? Deelt de Minister met de leden dat een wet alleen scholen raakt die alsnog leerlingen blijven uitsluiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald en scholen die geen leerlingen uitsluiten door kunnen gaan met wat zij doen? Is de Minister het eens dat door middel van wetgeving er daadwerkelijk gehandhaafd kan worden indien scholen zich niet houden aan de afspraken omtrent de vrijwillige ouderbijdrage? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten? De Minister wil graag in gesprek met de VO-raad over het voorbehoud voor specifieke vormen van onderwijs en wat dit zou betekenen voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen. Wat betekent dit voorbehoud dat de VO-raad maakt voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen volgens de Minister? Acht hij het wenselijk dat door het verplicht stellen van een bijdrage voor specifieke vormen van onderwijs, zoals tweetalig onderwijs of sportklassen, er segregatie en kansenongelijkheid ontstaan binnen de school? Zouden wat de Minister betreft niet alle leerlingen, ongeacht wat hun ouders verdienen, de kans moeten krijgen om ook deze speciale onderwijsvormen te volgen? Welke mogelijkheden ziet hij hiertoe? Is de Minister zich bewust van het feit dat scholen die een vrijwillige ouderbijdrage van honderden euro's vragen alsnog een drempel opwerpen voor ouders met een smallere beurs, ondanks dat de vrijwillige ouderbijdrage vrijwillig is? Wat is de reactie van de Minister op het artikel van het Algemeen Dagblad van 4 januari jl.¹⁹ waarin een schooldirecteur stelt dat goed onderwijs niet mogelijk is met het geld dat vanuit het Rijk komt en zij daarom 1.450 euro per jaar aan vrijwillige ouderbijdrage vragen voor onder andere kleine klassen en vakdocenten? Is de Minister het hiermee eens? Wat doet dit met de toegankelijkheid van het onderwijs? Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de reserves die schoolbesturen aanhouden, zo vragen de leden aan de Minister

Samenwerkingsverbanden

De leden zijn het met de Minister eens dat het zorgelijk en onwenselijk is dat er zoveel geld niet wordt uitgegeven door samenwerkingsverbanden, terwijl nog steeds duizenden kinderen niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben of zelfs thuis zitten zonder onderwijs. Ook dit is echter niet nieuw. De leden betwijfelen dan ook of gesprekken hierover voeren in de verschillende regio's in het land tot het gewenste resultaat leidt, namelijk dat geld dat nu op de planken ligt daadwerkelijk gaat naar kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Wat is de Minister bereid te doen om de hoogte van de reserves bij samenwerkingsverbanden naar beneden te brengen? Hoe staat hij ten opzichte van het vaststellen van een noodzakelijk maximum aan reserves voor samenwerkingsverbanden, zeker gezien het feit dat samenwerkingsverbanden ten opzichte van schoolbe-

¹⁷ <https://www.poraad.nl/ALVnajaar2018>

¹⁸ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/algemene-ledenvergadering-uitsluiting-vanwege-ouderbijdrage-ongewenst>

¹⁹ <https://www.ad.nl/den-haag/scholen-vragen-steeds-meer-ouderbijdrage~af9b0e36/>

sturen relatief weinig risico lopen en vrijwel geen langlopende verplichtingen aan hoeven te gaan? Hoe staat de Minister ten opzichte van de aanbevelingen die de onderwijsinspectie doet in het onderzoek *Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs*, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij verbazen zich over de toegenomen reserves in het funderend onderwijs en delen de mening van beide bewindslieden dat sparen geen doel op zich mag zijn. Zij betwijfelen echter of de proactieve benadering van schoolbesturen door sectorraden om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en de gesprekken die de Minister voor BVOM²⁰ in verschillende regio's in het land zal gaan voeren, effectief zullen zijn om de reserves terug te brengen tot reële proporties. Welke afrekenbare doelen ten aanzien van de besteding van reserves staan de bewindslieden voor ogen?

Het baart de leden zorgen dat het LECSO²¹ recentelijk moest signaleren dat speciale basisscholen het afgelopen jaar ruim tweeduizend leerlingen erbij hebben gekregen, dat wat passend onderwijs betreft de rek eruit is op gewone basisscholen, die toch al worstelen met te grote klassen en te weinig leerkrachten, maar dat samenwerkingsverbanden steeds meer hun eigen regels maken en in paniek kinderen veel te laat hulp bieden die dezen nodig hebben, om zo de kosten te drukken. Hoe beoordelen de bewindslieden deze paniek, mede in het licht van de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit die bij samenwerkingsverbanden groter zijn dan bij schoolbesturen in het primair – en voortgezet onderwijs? Delen de bewindslieden het oordeel van LECSO: «We zijn schadelijk bezig»?²² Wat klopt er in dit licht van de conclusie van het rapport *Zicht op de besteding van middelen voor passend onderwijs*: «Het goede nieuws is dat wij geen aanwijzingen hebben dat leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning deze niet hebben gekregen»? Vergoelikt dit rapport hiermee de hulp die kinderen veel te laat krijgen onder het motto: beter laat dan nooit? Waarom kiest de regering er niet voor om met samenwerkingsverbanden gerichte afspraken te maken over een maximale omvang die op de reserve staat?

Begin 2018 schetste de onderwijsinspectie een zorgelijk beeld over de toekomstbestendigheid van de aoc's. Na een éénmalige toevoeging van 11 miljoen euro aan de lumpsum voor deze aoc's in 2018, ontvangen vanaf 1 januari 2019 alle mbo-instellingen een gelijke bekostiging. De onderwijsinspectie blijft echter bijzondere aandacht besteden aan de financiële continuïteit van de aoc's. Betekent dit dat er in de toekomst toch rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van ongelijke bekostiging, zo vragen de leden. Geldt zoiets eventueel ook bij de uitkomsten van het onderzoek naar de kwetsbaarheid van kleinere mbo-instellingen?

De bewindslieden stellen dat met de middelen studievoorschot fors wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De leden hebben dit ook altijd gezien als voorwaarde bij de invoering van het sociaal leenstelsel zodat studenten zeker kunnen zijn van de beloofde investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Begin 2018 was de Algemene Rekenkamer echter kritisch over de mate waarin de eerder afgesproken voorinvesteringen in het hoger onderwijs waren gerealiseerd. Nu worden de eerste overzichten met kwantitatieve en kwalitatieve informatie op het niveau van stelsel en van de instellingen begin 2019 opgesteld. Wordt de Kamer straks ook geïnformeerd over de mate waarin

²⁰ BVOM: Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

²¹ LESCO: Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs

²² «Weer meer kinderen naar speciaal onderwijs» in Algemeen Dagblad, 3 januari 2019 (<https://www.ad.nl/binnenland/weer-meer-kinderen-naar-speciaal-onderwijs~ab23cb3a/>).

de lokale medezeggenschap zich bij instellingen herkent in de voorstelling van zaken die deze overzichten geven? Hoe en op welke termijn zal dit geschieden, zo vragen de genoemde leden.

II Reactie van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

De leden van de VVD-fractie vragen of de Ministers voornemens zijn om komend jaar onderzoek te doen naar de wijze van begroten door besturen en naar de reserves, ook in de sectoren mbo en hbo. De leden zijn benieuwd welke onderzoeksvraag daarbij wordt gehanteerd. Ook willen de leden graag weten wat de Ministers van plan zijn te doen met de uitkomsten van dit onderzoek.

De toenemende reserves baren ons ook zorgen en we vragen ons af of deze nog wel in verhouding staan tot de reële risico's die scholen lopen. Het onderzoek dat in de beleidsreactie is aangekondigd richt zich op de wijze van begroten en de redenen die besturen hebben om reserves op te bouwen. Daarbij zal worden onderzocht of het hier gaat om steeds dezelfde besturen die positieve resultaten behalen en daarmee hun reserves – en in dit geval eigen vermogen – opbouwen. Ook wordt er onderzocht of de reserves in verhouding staan tot de reële risico's die de besturen lopen. In het onderzoek wordt tevens gekeken naar hoe de verschillende onderwijssectoren van elkaar kunnen leren. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves en de wijze van begroten zal worden bekeken welke interventies mogelijk zijn.

Deze leden vragen of de Ministers overwegen om meer kaders en richtlijnen te stellen en besturen concreter aanwijzingen te geven over de besteding van de rijksmiddelen? Zo ja, hoe verwachten ze dit vorm te geven? Zo nee, op welke wijze zijn ze dan van plan om de onderzoeksuitkomsten in actie te vertalen?

Zoals in de beleidsreactie is aangegeven zullen we naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek bezien welke stappen noodzakelijk zijn en worden indien nodig nadere acties en interventies geformuleerd.

De leden zouden graag de relatie tussen de financiële staat van scholen en instellingen en de kwaliteit onderzoeken. Kunnen de Ministers deze onderzoeksvragen meenemen in het geplande onderzoek? Zo ja, op welke wijze kan dit vorm krijgen? Zo nee, hoe kunnen de Ministers deze vraagstelling wel helpen beantwoorden?

In onze beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad over bekostiging en verantwoording hebben we aangegeven dat we op termijn een koppeling willen maken tussen de aangekondigde financiële benchmarks en kwalitatieve indicatoren. Momenteel zijn wij bezig met het opzetten van het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging po/vo. In het voorjaar ontvangt de Tweede Kamer in een brief meer informatie over de opzet en de invulling van dit onderzoek.

Daarin wordt ook duidelijk of de relatie tussen de financiële staat van een school en de kwaliteit ervan hierin meeloopt.

De leden van de VVD-fractie zijn het met de Ministers eens dat benchmarks van waarde kunnen zijn voor besturen teneinde keuzes te maken en gericht te begroten. De leden zijn benieuwd op welk niveau deze benchmarks worden voorzien: gaat het om bijvoorbeeld de uitgaven aan personeelslasten, huisvesting en overige? Of willen de Ministers nog een niveau specifiek gaan?

In de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad hebben we aangegeven, dat de nog te ontwikkelen benchmarks vooral dienstbaar moeten zijn aan het «goede gesprek» en «benchlearning» tussen onderwijsbesturen en stakeholders binnen het onderwijs, zoals ouders,

leraren, studenten, medezeggenschapsraden en de onderwijsinspectie. Ook moeten de benchmarks de informatiepositie van alle stakeholders in het onderwijs versterken. De benchmarks die we voor ogen hebben, moeten de verdeling van middelen op schoolniveau weergeven. Met dit voornemen gaan we een slag dieper dan de informatie die nu ontsloten wordt, zoals bijvoorbeeld op ons dashboard jaarrekeninggegevens dat op bestuursniveau informatie laat zien. Hoe we verder invulling geven aan de benchmarks en op welk niveau informatie ontsloten wordt, zullen we in samenwerking met alle relevante stakeholders uit alle onderwijssectoren vormgeven.

De leden van de VVD-fractie willen dat de lasten die gepaard gaan met het ophalen, publiceren en rapporteren van benchmarks en inzichten niet ten koste gaan van de verminderde verantwoordingslasten die beoogd zijn. Kunnen de Ministers aangeven hoe zij deze balans willen garanderen, zo vragen de leden.

Wij delen deze zorg van de leden en hebben daarom in de beleidsreactie op het Onderwijsraad advies over bekostiging en verantwoording aangegeven de verantwoordingslast te willen verminderen. De verantwoording moet slimmer en slanker, zo hebben we in onze brief geschreven. We gaan in gesprek met het veld om te bekijken waar de verantwoordingslast vanuit de overheid efficiënter kan, maar ook waar besturen zelf nog winst kunnen behalen. Nadrukkelijk is niet minder informatie het doel, maar het slimmer gebruik maken van deze informatie voor de interne sturing en het versterken van de informatiepositie van de stakeholders rondom het bestuur.

Deze leden zijn benieuwd waar de ouderbijdrage voor wordt gebruikt en wat er op scholen niet meer plaatsvindt als de vrijwillige ouderbijdrage wegvalt.

Uit de Schoolkostenmonitor 2015–2016 (vo) (bijlage bij Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 155) blijkt dat ruim driekwart van de scholen in het voortgezet onderwijs de vrijwillige ouderbijdrage gebruikt om vieringen, buitenschoolse activiteiten en feesten te organiseren. Daarnaast gebruikt bijna de helft van de scholen deze bijdrage om zaken als extra curriculaire sport, toneel, kluisjes en mediatheek te bekostigen. Ten slotte zijn er ook scholen die de vrijwillige ouderbijdrage gebruiken voor drukwerk voor leerlingen/ouders, kopieer- en printkosten of specifieke identiteitsgebonden activiteiten. Uit het inspectierapport over de vrijwillige ouderbijdrage uit 2014 (alleen po) blijkt ook dat scholen de vrijwillige ouderbijdrage gebruiken voor schoolreisjes en excursies, schoolkamp, schoolactiviteiten en feesten zoals de Sinterklaas- en kerstviering. Uit de Financiële Staat van het Onderwijs blijkt dat besturen in het vo gemiddeld 2,5% extra inkomsten ontvangen via vrijwillige ouderbijdragen. In totaal gaat het dan om 200 miljoen euro in de deze sector. In het primair onderwijs gaat het volgens hetzelfde rapport om respectievelijk 0,7% en 75 miljoen euro. Mochten deze inkomsten wegvallen, dan is het aan scholen zelf om te beslissen hoe ze bovenstaande zaken uit de reguliere bekostiging betalen, of bepaalde activiteiten niet meer organiseren.

Daarnaast valt het deze leden op dat de financiële positie van scholen zeer ruim is. Deze middelen zijn echter bedoeld om in de klas terecht te laten komen. Hoeveel procent van de reserves van de scholen kan uitgegeven worden zonder dat dit de financiële positie van een school in gevaar brengt? In andere woorden: hoeveel ruimte hebben scholen om direct zelf te investeren in werkdrukverlaging, salarissen, kleinere klassen en verlaging van de ouderbijdrage?

Het ligt in de rede te veronderstellen dat de middelen die besturen afgelopen jaar onverwacht hebben overhouden, zonder enige vorm van risico hadden kunnen worden uitgegeven. Had een bestuur immers besloten

ergens voor te sparen, dan had het dat ook in de begroting tot uitdrukking moeten laten komen in de vorm van een gepland positief resultaat.

De leden van de VVD-fractie zouden de conclusie kunnen trekken dat er teveel geld in de lumpsum zit als scholen en besturen zoveel ruimte hebben om de reservepositie te versterken. Kan de Minister met voorstellen komen in hoeverre de lumpsum kan worden verlaagd om te voorkomen dat geld dat bedoeld is voor leerlingen op de plank blijft liggen?

De groeiende reserves in de onderwijssectoren hebben en houden onze bijzondere aandacht. Sparen mag nooit een doel op zich worden. In onze beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 hebben we daarom ook aangegeven onderzoek te zullen doen naar de redenen waarom besturen reserves aanhouden. En tijdens de begrotingsbehandeling is aangekondigd een onderzoek te zullen doen naar de toereikendheid en doelmatigheid van de bekostiging in het po en het vo. De uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek naar reserves zullen wij – indien mogelijk – hier in betrekken. Aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken gaan we graag met uw Kamer in gesprek over hoe we er voor kunnen zorgen dat middelen die bedoeld zijn voor het onderwijs in de klas terecht komen.

De leden krijgen regelmatig berichten onder ogen over de slechte staat van schoolgebouwen. Heeft de Minister voor het primair – en voortgezet onderwijs zicht op de staat van de huisvesting en welke investeringen de komende jaren nodig zijn om gewoon gezond en goed onderwijs te kunnen geven? De leden weten dat dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, maar het verschil in hoe gemeenten voor deze investeringen hebben gespaard, lijkt enorm. Heeft de Minister zicht op welke gemeenten voldoende middelen hebben gespaard vanuit het Gemeentefonds om de noodzakelijke aanpassingen aan schoolgebouwen te kunnen financieren? Kunt u dit per gemeente inzichtelijk maken, zo vragen de leden.

Landelijk is er geen zicht op de benodigde investeringen in de komende jaren. Wat wel of niet nodig is, verschilt per pand en per school. Voor het funderend onderwijs geldt dat schoolbesturen en gemeenten hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om hiervoor zorg te dragen. De staat van de onderwijsgebouwen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs is in 2017 onderzocht door onderzoeksbureau Regioplan, het rapport Monitor onderwijshuisvesting po/vo is eind 2017 aan uw Kamer gezonden. Uit deze rapportage blijkt dat de staat van onderhoud van de gebouwen over het algemeen voldoet aan de eisen die daar uit het oog van verantwoord vastgoedbeheer aan gesteld kunnen worden. In enkele uitzonderlijke gevallen is sprake van achterstallig onderhoud, waarbij er aanwijzingen zijn dat dit samenhangt met een verwachting dat op korte termijn een renovatie start of nieuwbouw wordt gepleegd. Er is voor het funderend onderwijs geen landelijk beeld van de reserveringen per individuele gemeente en daarmee ook niet op de beleidsdoelen die daaraan gekoppeld zijn. Onderwijshuisvesting is een gedecentraliseerde taak en de middelen die gemeenten hiervoor ontvangen via het Gemeentefonds zijn binnen de gemeentelijke begroting vrij besteedbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe representatief de verkenning onder 10 van de 77 samenwerkingsverbanden is en op welke termijn alle 77 samenwerkingsverbanden onder de loep worden genomen.

Een verkennend onderzoek onder tien van de 77 samenwerkingsverbanden is niet representatief, maar de resultaten geven volgens de Inspectie van het Onderwijs wel een betekenisvolle inkijk in de gang van zaken bij de onderzochte samenwerkingsverbanden. Het onderzoek richtte zich op het primair onderwijs, maar de inspectie verwacht in het voortgezet onderwijs geen wezenlijk ander beeld. De inspectie heeft geen

vervolgonderzoek onder de overige samenwerkingsverbanden in de planning.

De leden hebben tevens begrepen dat een deel van de ouders wier kind extra begeleiding nodig heeft dit via de huisarts regelt, omdat samenwerkingsverbanden te traag reageren of de zorg niet kunnen of willen leveren. Heeft de Minister zicht op hoe vaak dit gebeurt en welke omvang deze huisartsroute heeft?

Nee, wij hebben hier geen zicht op. Het organiseren van extra zorgondersteuning behoort tot de taken van de huisarts, maar extra onderwijsondersteuning behoort daar niet toe. Samenwerkingsverbanden en scholen leveren wel onderwijsondersteuning, maar geen zorg.

Deze leden vragen of inzichtelijk kan worden gemaakt hoe groot de personele bestanden van de 77 samenwerkingsverbanden zijn en hoe de relatie vervolgens is met de financiële-reservepositie.

We beschikken niet over informatie over de personeelsbestanden van samenwerkingsverbanden, wel over personeelslasten. We zien dat samenwerkingsverbanden met meer personeelslasten ook iets meer reserves hebben. Het lijkt erop dat er een licht verband is tussen de hoogte van de personeelslasten en de hoogte van de reserves. Dit verband is echter niet significant.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de voorwaarden die het ministerie stelt wat betreft de toekomstbestendigheid van mbo-instellingen in weerwil van de daling van de studentenaantallen.

In dit kader merken we graag op dat het op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van individuele bestuurders is om zorg te dragen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. In het bestuursakkoord mbo 2018–2022 is overeengekomen dat mbo-instellingen inzetten op samenwerking in de regio en toewerken naar een aanscherping van hun opleidingsaanbod. Dit draagt bij aan de toekomstbestendigheid van het onderwijsaanbod. Daarbij faciliteren we als departement bestuurders en de medezeggenschap door de (wettelijke) kaders te scheppen waarbinnen dit mogelijk is. Dit doen we bijvoorbeeld door samenwerking in de vorm van een samenwerkingscollege te vergemakkelijken doordat we het samenwerkingscollege in de wet hebben opgenomen of door regionale samenwerking via het Regionaal Investeringsfonds MBO aan te jagen. Daarbij kijkt de Inspectie van het Onderwijs vanuit haar rol als toezichthouder naar de financiële positie van instellingen en treedt zij – indien hier zorgen over zijn – in gesprek met de betreffende bestuurders. OCW overlegt hierover regulier met de Inspectie van het Onderwijs.

Uit de rapportages blijkt dat school- en instellingsbesturen voorzichtig en behoedzaam begroten. De leden van de VVD-fractie vragen of de Ministers kunnen aangeven op welke manier de onderwijsinspectie omgaat met het weerstandsvermogen van hogescholen en universiteiten? Zijn daar eenduidige richtlijnen voor beschikbaar en op welke wijze leven de instellingen die na?

Het weerstandsvermogen is geen variabele die de Inspectie van het Onderwijs actief onderzoekt. Er bestaat geen directe relatie tussen het weerstandsvermogen en exploitatiesaldi van de hogescholen en universiteiten. Er zijn geen eenduidige definities of richtlijnen voor weerstandsvermogen.

Het voorzichtig begroten heeft onder andere te maken met de ramingen van studentaantallen. Juist de internationale studenteninstroom blijkt moeilijk te ramen en elk jaar tot afwijkingen te leiden. Kunnen de Ministers in overleg met de instellingen komen tot een manier om de jaarlijkse ramingen van studenten uit te splitsen naar Nederlandse, EER en

niet-EER-studenten? Liefst op een manier die als vast element terugkeert in de jaarlijkse begrotingscyclus, zodat zowel voor instellingen als voor het parlement duidelijk is hoe de voorspellingen zijn.

Er is vorig jaar overleg geweest met de VSNU, Nuffic en Kences, het kenniscentrum Studentenhuisvesting over de behoefte aan eenduidige cijfers over internationale studenten. Dit heeft geleid tot de gevraagde uitsplitsing van studenten naar herkomst (Nederlandse, EER- en niet-EER-studenten) in het rapport van de Referentieramingen. Dit rapport is op Prinsjesdag aan uw Kamer toegestuurd. Ook dit jaar zullen wij een dergelijk rapport op Prinsjesdag aan de Kamer, en daarnaast zullen we ook de definitie van internationale studenten opnemen, zoals Nuffic die hanteert.

De leden zijn positief over de bevinding van de onderwijsinspectie dat hogescholen en universiteiten meer zijn gaan investeren, in lijn met de afspraken rondom voorinvesteringen. Zeker investeren in goede, gemotiveerde medewerkers draagt bij aan de kwaliteitsontwikkeling. Op welke wijze wensen danwel verwachten de Ministers dat de instellingen hun strategisch personeelsbeleid onderdeel laten zijn van beleidsrijk begroten, zo vragen de genoemde leden van de VVD-fractie.

Dat is moeilijk in algemene zin te zeggen, maar we kunnen ons geen beleidsrijke begroting voorstellen waarvan strategisch personeelsbeleid geen onderdeel van uitmaakt. In de regel raakt personeelsbeleid aan de beleidskeuzes die instellingen maken. Strategisch personeelsbeleid is een belangrijk en wenselijk onderdeel van een beleidsrijke begroting. De verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het personeelsbeleid ligt bij instellingen zelf. Daarbij zijn wel meerdere partijen, waaronder de medezeggenschapsraden, betrokken.

Als één van de oorzaken voor de oplopende reserves in met name het primair – en voortgezet onderwijs wordt door de onderwijsinspectie aangegeven de structurele onderschatting door scholen van de aanvullende rijksbijdragen gedurende het jaar. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister aan te geven om welke aanvullende rijksbijdragen het gaat en op welke wijze dit door de Minister wordt gecommuniceerd naar de scholen en op welk moment in het jaar?

Voor het funderend onderwijs geldt dat dit met name gaat over de loon- en prijsbijstelling die in het najaar wordt verwerkt in de bekostiging. De hoogte is namelijk afhankelijk van de kabinetsbijdrage voor het lopende kalenderjaar, die de afgelopen jaren pas bekend werd gemaakt met Prinsjesdag. Uitzondering hierop is de prijsbijstelling in het po, aangezien die niet afhankelijk is van besluitvorming van het kabinet. Hiervoor ontvangen schoolbesturen één beschikking voor het kalenderjaar. Schoolbesturen ontvangen laat in het kalenderjaar de definitieve beschikking, waaruit extra bekostiging volgt. Als zij zich hierop niet hebben voorbereid is het lastig om dit geld nog in het hetzelfde kalenderjaar in te zetten, waardoor het de reserves ingaat. Om het geld in te zetten voor de leerlingen en de reserves niet (verder) te laten oplopen, kunnen schoolbesturen hierop anticiperen door in hun begroting hogere rijksbijdragen te ramen of door een negatief resultaat te begroten. In het hoger onderwijs gaat het om de extra bijdrage op basis van het aantal studenten uit de referentieramingen en de uitkering van de loon- en prijsbijstelling. In beide gevallen wordt de financiële doorwerking bij voorjaarsnota bekend gemaakt. Dit gaat met name over de loon- en prijsbijstelling die in het najaar wordt verwerkt in de bekostiging. De hoogte is namelijk afhankelijk van de kabinetsbijdrage voor het lopende kalenderjaar, die de afgelopen jaren pas bekend werd gemaakt met Prinsjesdag. Als instellingen zich hierop niet hebben voorbereid is het lastig om dit geld nog in het hetzelfde kalenderjaar in te zetten, waardoor het de reserves ingaat. Overigens is de structurele onderschatting door

scholen van de aanvullende rijksbijdrage gedurende het jaar, onderdeel van het onderzoek naar de wijze van begroten en reserves in het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie lezen in de kabinetsreactie dat er nu te weinig inzicht is hoe het kan dat scholen structureel de baten onderschatten en de reserves toenemen. Deze leden vragen aan de Minister of hij wel inzicht kan verschaffen hoe de reserves zijn verdeeld over de scholen binnen een sector.

Ja, deze gegevens zijn openbaar. Op het dashboard jaarrekeninggegevens is per schoolbestuur te zien hoe de vermogenspositie eruit ziet. Bovendien zullen we in de nog te ontwikkelen verplichte benchmarks zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het rapport van de Onderwijsraad inzicht geven in de reserves per bestuur.

De leden van deze fractie vragen of het ook echt de kleine besturen die meer reserves aanhouden omdat zoals de Minister stelt, een tegenvaller minder goed kan worden opgevangen binnen een klein verband dan binnen een groot bestuur? Of komen onnodig grote reserves ook voor bij grotere besturen? Wisselt de groep van scholen met grote reserves ook van samenstelling na verloop van tijd?

De kleinere besturen hebben in verhouding grotere reserves dan grotere besturen. In de Financiële staat van het Onderwijs 2017 komt dat onder meer naar voren in tabel 2, liquiditeit en weerstandsvermogen po. Dit betekent overigens niet dat hoge reserves niet zouden voorkomen bij grotere besturen. In het aangekondigde onderzoek naar de reserves en de wijze waarop besturen begroten kijken we onder meer naar de redenen die besturen hebben om reserves op te bouwen. Daarbij zal worden onderzocht of het hier gaat om steeds dezelfde besturen die positieve resultaten behalen en daarmee hun reserves en in dit geval eigen vermogen opbouwen en onderscheid maken tussen grote en kleine besturen.

De leden van de CDA-fractie vragen of ook kan worden aangegeven of de scholen die minder grote reserves aanhouden meer aandacht hebben voor realistisch begroten; dus beter de baten en de lasten gedurende een jaar begroten, of dat hier sprake is van andere oorzaken, zo vragen de leden.

In het onderzoek zullen we kijken of besturen een goed beeld hebben van hun inkomsten en uitgaven én welke doorwerking eigen beleidswijzigingen en van externe partijen (gemeenten, OCW, branche organisaties) daarop hebben. Daarbij wordt ook het moment waarop de kosten of baten zich voordoen, betrokken en wordt onderzocht hoe besturen omgaan met de jaarlijkse wijziging in de bekostiging. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves en de wijze van begroten zal worden bekeken of en zo ja, welke interventies noodzakelijk zijn.

Het is goed om te lezen dat in het funderend onderwijs steeds minder instellingen onder verscherpt financieel toezicht staan. De leden vragen of kan worden aangegeven wat de reden is dat de resterende instellingen nog wel onder verscherpt financieel toezicht staan.

De onderwijsinspectie stelt instellingen onder verscherpt financieel toezicht, als zij vaststelt dat instellingen in de financiële problemen dreigen te komen.

Dit stelt de onderwijsinspectie in staat om eventuele continuïteitsrisico's bij schoolbesturen te monitoren. Het aantal instellingen onder verscherpt financieel toezicht is de afgelopen jaren gedaald tot slechts enkele instellingen. Dat instellingen nog wel onder verscherpt financieel toezicht staan komt door hun afzonderlijke specifieke situatie. Bij de ene instelling komt het bijvoorbeeld door het nemen van de te grote financiële risico's

en bij een andere door het aanhouden van een te groot personeelsbestand in relatie tot het aantal leerlingen. Zo zijn er verschillende redenen. Uit een nadere analyse van de onderwijsinspectie is er over het algemeen geen verband gebleken met factoren als krimp van het leerlingenbestand of geografische ligging.

De leden vragen de Minister of kan worden aangegeven of de stijging van de ouderbijdrages sinds 2013 met 20–25% evenzeer in het primair onderwijs voorkomt als in het voortgezet onderwijs of dat dit ongelijk is verdeeld over de beide sectoren. Kan de Minister aangegeven wat de reden is voor deze stijging? Kan de Minister tevens aangeven wat hij vindt van deze stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het licht van de toenemende reserves in deze onderwijssectoren?

Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs is de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage gestegen. De verschillen in stijging tussen beide sectoren zijn klein. De rapporten die op dit moment voorhanden zijn, bieden geen verklaring voor deze stijging. In maart 2019 wordt de volgende Schoolkostenmonitor gepubliceerd. Daaruit volgt een nauwkeuriger beeld van de hoogte en besteding van de vrijwillige ouderbijdrage. De onderwijsinspectie voert gesprekken met besturen om de bewustwording bij hen over doelmatig onderwijsbeleid en de daarbij behorende financiële keuzes te vergroten. De ouderbijdrage moet altijd vrijwillig zijn en dient niet gebruikt te worden als een manier om de reserves te laten groeien.

De leden vragen de Minister tevens aan te geven welke extra kosten scholen voor voortgezet onderwijs maken die tweetalig onderwijs, LOOT of Cambridge English aanbieden? Zitten deze extra kosten in lesmaterialen, extra lessen of personeelskosten? Op welke wijze wordt de hoogte van deze extra bijdragen onderbouwd door de scholen?

In de aankomende Schoolkostenmonitor wordt extra aandacht besteed aan de kosten die in het vo gemaakt worden voor extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en LOOT. Uw Kamer wordt daar in maart 2019 nader over geïnformeerd.

Is de Minister het met de leden van de CDA-fractie eens dat dit soort extra kosten geen reden zouden mogen zijn voor kinderen om niet aan deze vormen van onderwijs deel te kunnen nemen? Ziet de Minister hierbij ook een rol voor zichzelf weggelegd om de toegankelijkheid van dit soort extra onderwijs te waarborgen voor alle kinderen?

De PO-Raad en de VO-raad hebben zich eind 2018 uitgesproken over de vrijwillige ouderbijdrage, nadat zij hier meermaals toe zijn opgeroepen. Beide sectorraden scharen zich achter de uitgangspunten dat «vrijwillig ook altijd vrijwillig dient te zijn» en dat het onwenselijk is dat kinderen worden uitgesloten van activiteiten die een school organiseert. De afspraken die de PO-Raad heeft gemaakt zijn in lijn met de visie van het Ministerie van OCW. De VO-raad maakt daarbij nog wel een uitzondering voor extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en LOOT. Hierover gaat het Ministerie nog met de VO-raad in gesprek. Ook extra onderwijsprogramma's moeten immers toegankelijk zijn, ongeacht of hun ouders daarvoor een bijdrage kunnen betalen.

Deze leden vragen ook of er naast regelingen voor het gespreid betalen van dit soort ouderbijdragen ook andere regelingen of fondsen zijn waarop ouders een beroep kunnen doen indien zij niet in staat zijn deze extra kosten te betalen.

Via het kindgebonden budget kunnen ouders een compensatie krijgen voor schoolkosten. De hoogte van die compensatie is afhankelijk van de leeftijd van het kind en de hoogte van het gezinsinkomen. Daarnaast biedt ruim de helft (55 procent) van de scholen in het voortgezet onderwijs

voorzieningen voor extra financiële tegemoetkoming aan ouders. Dit kan gaan om fonds waar ouders een beroep op kunnen doen of om een voorziening die op aanvraag beschikbaar is. In de aankomende Schoolkostenmonitor wordt meer informatie gegeven over regelingen in het po.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer in 2019 de aangekondigde benchmarks beschikbaar komen waarover de Minister spreekt waarbij bestuurders niet alleen kunnen aangeven hoe zij het beschikbare budget verdelen over de scholen, maar ook hoe hoog de reserves zijn en waarom zij deze aanhouden.

We gaan in gesprek met de partijen uit de verschillende onderwijssectoren over hoe we invulling gaan geven aan de benchmarks. Waar mogelijk sluiten we aan op bestaande initiatieven, zoals de benchmark van de mbo-raad, of initiatieven die nog in ontwikkeling zijn zoals het dashboard van de VSNU. De benchmarks die ontwikkeld worden voor po en vo zullen in ieder geval inzicht geven in de verdeling van het budget over scholen (BRIN-nummer). Voor alle sectoren willen we dat de reserves per bestuur inzichtelijk worden. De reden dat besturen reserves aanhouden, zal door ons apart onderzocht worden (zoals aangekondigd in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs). We zijn op dit moment bezig het onderzoek uit te zetten en verwachten in 2019 de resultaten hiervan aan uw Kamer te kunnen voorleggen. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek bezien we welke interventies en acties noodzakelijk zijn.

De leden vragen of de Minister kan aangegeven of medezeggenschapsraden zich voldoende bewust zijn van hun inspraak over de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage en hun rol bij het vaststellen van de begroting van de school.

Er is vanzelfsprekend sprake van verschillen tussen de medezeggenschapsraden van de besturen, maar vanuit het ministerie van OCW wordt het project Versterking Medezeggenschap gesubsidieerd. Dit project voorziet medezeggenschapsraden van informatie en ondersteunt de medezeggenschapsraden bij de invulling van hun taken.

De leden vragen verder op welke wijze de Minister mogelijkheden ziet om te zorgen dat besturen nog beter samen met medezeggenschapsraden plannen gaan maken over de inzet van de middelen en daarbij ook kijken naar aan te houden reserves. Welke rol ziet de Minister hierbij voor de raden van toezicht weggelegd, maar ook voor het ministerie?

Met de voorgenomen wijziging van de Wet medezeggenschap scholen, die recent naar uw Kamer is verzonden, krijgen medezeggenschapsraden een instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Daarmee zal de rol van de medezeggenschapsraden op het gebied van financieel beleid, en daarmee ook ten aanzien van de genoemde reserves, sterker worden. Bovendien wordt de komende periode een aantal financiële benchmarks verder ontwikkeld waarmee zowel intern toezichthouders als de mr een steviger informatiepositie krijgen op grond waarvan ze het gesprek kunnen aangaan met het schoolbestuur.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak het voorkomt dat scholen met grote reserves een negatief resultaat boeken en op welke wijze de sectorraden scholen met grote reserves hierop aanspreken.

Een analyse tussen de vermogens- en liquiditeitspositie van de schoolbesturen in het po en vo van enkele jaren geleden en de meest recente rentabiliteit van deze besturen laat geen significante samenhang zien. Het is dus lastig aan te geven hoe vaak besturen met een grote reserves een negatief resultaat boeken. Wel heeft een analyse van de rentabiliteit van de schoolbesturen in het po en vo in de afgelopen vijf jaar laten zien dat het niet altijd dezelfde besturen zijn die jaar in jaar uit positieve resultaten

boeken. De correlatie tussen de rentabiliteit van verschillende jaren neemt namelijk af in de tijd. Dat neemt niet weg dat er schoolbesturen zijn die een grote reserve hebben. De sectorraden benaderen deze besturen proactief om hen aan te sporen hun reserves in te zetten – en een negatief resultaat te draaien – en zich hierover te verantwoorden in hun jaarverslag.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of kan worden aangegeven of er een reden voor is dat samenwerkingsverbanden meer reserves aanhouden en de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit bij deze verbanden gemiddeld groter zijn dan bij de schoolbesturen in het funderend onderwijs. Ze vragen of er hierover ook afspraken zijn gemaakt binnen de samenwerkingsverbanden of bij de start van de samenwerkingsverbanden.

Er kan geen eenduidige reden worden genoemd waarom samenwerkingsverbanden gemiddeld meer reserves aanhouden en de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit hoger zijn dan bij schoolbesturen in het funderend onderwijs. Zoals al in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 aangegeven, is dit opvallend aangezien de samenwerkingsverbanden ten opzichte van schoolbesturen relatief weinig risico lopen en vrijwel geen langlopende verplichtingen hoeven aan te gaan.

Van samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij een gedegen risico-inschatting maken en op basis daarvan sturen op de aan te houden reserve. Voorop staat dat het geld besteed moet worden aan de ondersteuning van leerlingen. Op dit moment wordt er met de Raden en de onderwijsinspectie onderzocht of er een maximum voor de reserves moet worden ingevoerd en op welke wijze daarover afspraken kunnen worden gemaakt.

De leden vragen daarnaast ook welke aanbevelingen van de onderwijsinspectie uit het rapport Zicht op middelen voor passend onderwijs worden overgenomen, welke niet en waarom niet.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk om dat zorgvuldig te doen. Hierbij blijft het van belang om te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds een goede verantwoording en anderzijds beperkte administratieve lasten voor schoolbesturen en scholen. Daarnaast vinden we het van belang om het risico op ongewenste gedragseffecten die leiden tot een ondoelmatige besteding te beperken. Over de uitkomsten uit het onderzoek wordt in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) bericht.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven hoeveel financiering vakinstellingen krijgen vanuit de rijksoverheid in vergelijking met roc's en aoc's, bijvoorbeeld afgezet tegen het aantal studenten?

Bij het beantwoorden van deze vraag is gekozen voor de lumpsum 2019, omdat per 2019 de cascadebesteding is afgeschaft en de harmonisatie van het groene onderwijs heeft plaatsgevonden. De lumpsum voor de mbo-instellingen bedraagt voor 2019 circa € 3,4 miljard. Het aandeel van de roc's bedraagt circa € 3 miljard, circa € 190 mln. voor de aoc's en circa € 230 miljoen voor de vakinstellingen. De lumpsum wordt in 2019 verdeeld op basis van het aantal studenten (teldatum 1 oktober 2017) en het aantal afgegeven diploma's in het jaar 2017. In totaal gaat het om circa 480700 studenten, onderverdeeld naar de roc's met 429.200 studenten, de aoc's met 23.800 studenten en de vakinstellingen met 27.700 studenten. De mate waarin een student meetelt in de besteding is afhankelijk van de leerweg, de prijsfactor en het niveau waarop het diploma behaald is.

Deze leden vragen ook of kan worden toegelicht waarom de rentabiliteit van vakinstellingen verhoudingsgewijs zoveel beter is dan van andere instellingen.

De mbo-sector bestaat uit drie soorten instellingen: roc's, aoc's en vakinstellingen. Elke soort instelling heeft zijn eigen kenmerken. Bijvoorbeeld de omvang van de instelling en het opleidingsaanbod kan sterk uiteenlopen. Daarom zijn de verschillende soorten instellingen onderling lastig te vergelijken. In het onderzoek naar reserves zal ook gekeken worden naar de reserves van de mbo-instellingen, waaronder de vakinstellingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven welke vijf pabo's een negatief resultaat hebben en wat de reden is dat deze vijf wel een negatief resultaat hebben en drie andere niet.

In het schema hieronder is van alle acht monosectorale pabo's aangegeven welk resultaat zij hadden begroot voor 2017 en wat is gerealiseerd in 2017. Daarnaast is de rentabiliteit weergegeven. Dit is de verhouding van het resultaat ten opzichte van de totale baten van de instelling. Van de acht pabo's hadden vier pabo's een negatief resultaat begroot en vier niet. Het resultaat van de instellingen sluit dus grotendeels aan bij de begrotingen van de instellingen. De vier pabo's die een negatief resultaat hadden begroot hebben ook een negatief resultaat gerealiseerd. Van de andere vier hebben drie pabo's een positief resultaat begroot en gerealiseerd. Pabo Iselinge had een resultaat van € 1.000 begroot en het gerealiseerde resultaat is licht negatief. De pabo's geven in hun jaarverslagen 2017 aan dat onder andere studentaantallen en personeelskosten lastig te ramen zijn. Dat kan zorgen voor fluctuaties ten opzichte van de begroting. De vier pabo's die negatief hebben begroot geven in het jaarverslag 2016 aan dat zij negatief begroten in verband met de investeringen die zij doen in het kader van het studievoorschot. Zij brengen deze investeringen ten laste van de reserve (door middel van een negatieve realisatie). De twee pabo's met het grootste negatieve resultaat (katholieke pabo Zwolle en IPABO) geven daarnaast aan dat zij ook extra investeringen moesten doen in verband met (groot) onderhoud. Daardoor is er een forser negatief resultaat. De pabo met het hoogste positieve resultaat (Marnix) geeft in haar jaarverslag aan dat investeringen in het gebouw niet nodig waren in 2017 en dat zij tevens meer inkomsten had uit collegegelden omdat de uitval is gedaald waardoor minder collegegeld hoefde te worden terugbetaald. Een andere reden die zowel Marnix als Hogeschool Viaa in Zwolle aangeven is dat de ontvangen rijksbijdrage hoger was dan begroot.

Pabo's	Resultaat begroot in euro's in CP 2016	Resultaat gerealiseerd in euro's 2017	Totale baten in euro's 2017	Rentabiliteit % gerealiseerd
Stichting R.K.P.A.B.O.	€ -193.139	€ -661.254	€ 9.669.052	-6,83%
Viaa-Gereformeerde HO Zwolle	€ 499.000	€ 859.000	€ 16.032.000	5,36%
Stichting IPABO N-Holland	€ -564.000	€ -781.900	€ 10.421.600	-7,50%
Stichting Iselinge Hogeschool	€ 1.000	€ -43.239	€ 4.860.561	-0,89%
Stg. Thomas More Hogeschool	€ 89.000	€ 332.261	€ 6.937.912	4,79%
Stichting «De Kempel»	€ -323.000	€ -204.000	€ 8.582.000	-2,34%
Marnix Academie	€ 534.000	€ 1.367.876	€ 17.809.618	7,68%
Driestar educatief	€ -857.000	€ -464.303	€ 22.839.671	-2,03%

De leden van de fractie van D66 constateren dat het huidige onderwijs-systeem het toelaat dat er over alle sectoren besturen zijn die enorme reserves opbouwen vanuit geld dat bedoeld is voor onderwijs. Tegelijkertijd is er vanuit alle sectoren een roep naar Den Haag om extra geld naar het onderwijs. Precies bij de sectoren waar het meeste protest vanuit komt, zijn de resultaten substantieel. Het primair -, voortgezet - en wetenschappelijk onderwijs hebben vanaf 2013 onafgebroken geld overgehouden. Hoewel de leden altijd voorstander zijn van extra

onderwijsinvesteringen is er een tanend draagvlak in de samenleving voor deze uitgaven aangezien de middelen niet op de juiste plek komen, namelijk de klas. Wat gaan de Ministers doen om een cultuurverandering teweeg te brengen bij de onderwijsbesturen zodat zij minder gaan sparen en te voorzichtig begroten (ook negatief begroten) en betere prognoses stellen in de continuïteitsparagrafen, zo vragen deze leden.

Wij maken ons net als deze leden zorgen om de toenemende reserves in de onderwijssectoren. Een cultuurverandering is, zoals wij ook in onze beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad schreven, inderdaad nodig. Wij willen besturen stimuleren om beleidsrijk te begroten, dat wil zeggen een betere verbinding te leggen tussen de inzet van financiële middelen en de daarmee te bereiken doelen. We zullen daartoe in gesprek gaan met alle stakeholders in het veld, zowel de school- en onderwijsbesturen en hun vertegenwoordigers als partijen die spreken namens leerlingen en studenten, leerkrachten, onderwijzend personeel, ouders en schoolleiders. Ook de inzichten die we opdoen uit het nog uit te voeren onderzoek naar reserves nemen we in deze gesprekken mee. We hebben ook aangekondigd benchmarks te gaan ontwikkelen. Deze benchmarks moeten ook bijdragen aan een cultuur waarin men van elkaar wil leren, door de Onderwijsraad «benchlearning» genoemd. De benchmarks geven namelijk inzicht in de keuzes die besturen maken en de onderbouwing die zij daarbij geven en brengen daarmee het «goede gesprek» op gang rondom de instelling.

Waarom kiezen de Ministers voor onderzoek naar begroten en reserves in plaats van concrete acties om het geld beter te besteden? Wat willen de Ministers uit dit onderzoek halen, zo vragen deze leden.

We ondernemen verschillende acties op het gebied van toenemende reserves en beleidsrijk begroten, het aangekondigde onderzoek is daar één van. Dit onderzoek is bedoeld om meer inzicht te verkrijgen in de redenen van besturen om reserves op te bouwen. Een vaak gehoorde reden is dat de bekostiging vanuit het Rijk voor besturen lastig te voorspellen is. Mocht dat inderdaad een belangrijke reden zijn waarom er reserves worden aangehouden, dan kunnen we kritisch kijken naar onze bekostigingssystematiek en die eventueel aanpassen bijvoorbeeld door de bekostiging voorspelbaarder te maken. Hiertoe ondernemen we nu ook al actie door de bekostiging in het po en vo te vereenvoudigen. Indien er andere redenen zijn, kunnen we hierover in gesprek gaan met de instellingen en bekijken hoe de reserves beter kunnen aansluiten bij de reële risico's die instellingen lopen. Verder zullen we in navolging van de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad over bekostiging en verantwoording de hoogte van reserves in de benchmarks meenemen. We gaan met het veld in gesprek over hoe men de begroting beter kan laten aansluiten op de beleidsdoelen. Ook de onderwijsinspectie voert gesprekken met besturen om meer bewustwording te creëren over doelmatig onderwijsbeleid en de daar bijhorende financiële keuzes. Concrete acties zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de Ministers gaan doen om medezeggenschapsraden beter te ondersteunen in hun toezichthoudende taak op de begroting, zeker nu de medezeggenschapsraden in het basis – en voortgezet onderwijs instemmingsrecht hebben gekregen op de begroting.

De benchmarks die we samen met het veld gaan ontwikkelen, zijn mede bedoeld om de informatiepositie van medezeggenschapsraden en raden van toezicht te versterken. We willen een cultuur tot stand brengen waarin het goede gesprek tussen bestuur en medezeggenschapsraden en raden van toezicht gevoerd wordt en waar men van elkaar wil leren. Het Ministerie van OCW subsidieert het project Versterking Medezeggenschap. Dit project ondersteunt medezeggenschapsraden in het funderend

onderwijs in de invulling van hun rol en biedt o.a. trainingen en advies t.a.v. het beoordelen van het financiële beleid van scholen. Het project is in 2019 verlengd en op dit moment vinden er gesprekken plaats met de stuurgroep over de plannen voor na 2019 en de manier waarop de ondersteuning nog efficiënter en effectiever georganiseerd kan worden, zeker met het oog op het nieuwe instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

Sinds 1 januari 2017 heeft de medezeggenschap in het mbo instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. De mbo-raad, het Platform medezeggenschap en JOB hebben gezamenlijk een handreiking opgesteld om ondernemings- en studentenraden te ondersteunen bij de invulling van dit instemmingsrecht. JOB verzorgt daarnaast specifieke trainingen voor studentenraadsleden. Indien nodig kunnen studentenraden aanvullend externe expertise inschakelen.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de Ministers in gesprek gaan met de sectoren en de stakeholders over welke maatregelen nodig zijn om de reserves in verhouding te brengen met de specifieke risico's die men in de sector loopt. Wanneer kan de Minister de Kamer op de hoogte stellen van de uitkomsten van deze gesprekken? Hoe wijkt deze aanpak af van eerdere pogingen om toenemende reserves te remmen, zo vragen de leden.

Naast de hierboven beschreven acties starten wij momenteel een onderzoek naar de redenen dat besturen reserves aanhouden, zoals aangekondigd in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs. We verwachten de resultaten hiervan in 2019 aan uw Kamer te presenteren.

De leden lezen dat in het funderend onderwijs opnieuw de reserves zijn toegenomen. Deze leden vinden het een kwalijke zaak dat het systeem ruimte laat aan sommige besturen om het geld niet uit te geven aan onderwijs. Eerder hebben de leden geopperd om onderzoek te doen naar de bekostiging van scholen in plaats van besturen, waarbij samenwerking mogelijk is in de vorm van coöperaties bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, personeelsbeleid en ICT. Op deze wijze komt het mandaat weer te liggen bij de school en de schoolleider in plaats van het bestuur dat nu een machtig bestuurlijk middenveld creëert waardoor we het contact met de scholen verliezen. Deze leden vragen de Minister hoe de aangenomen motie²³ wordt uitgevoerd en wanneer de Kamer een uitkomst kan verwachten.

De leden vragen de Minister of hij nu al signalen heeft dat er schoolbesturen zijn die in samenwerking met de medezeggenschapsraden voortvarend aan de slag zijn gegaan om de middelen in te zetten en scherper te begroten. Deze leden constateren dat er dit jaar veel onderzoek in gang wordt gezet maar vragen de Minister of er ook zogenaamde «quick wins» kunnen worden bereikt aangezien al vanaf 2013 jaarlijks de reserve groeit en er positieve resultaten worden geboekt? Er is op dit moment geen zicht op een eventuele omslag op dit punt in samenwerking met de medezeggenschapsraden. De onderwijsinspectie voert gesprekken met besturen om de bewustwording bij besturen over doelmatig onderwijsbeleid en de daarbij behorende financiële keuzes te vergroten. Ook benaderen de sectorraden besturen met grote reserves om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en zich hierover te verantwoorden in hun jaarverslag.

De leden van de D66-fractie lezen ook dat de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs tot 25% is gestegen en vinden dit een onwense-

²³ Kamerstuk 34 950 VIII, nr. 10

lijke ontwikkeling aangezien het afbreuk kan doen aan de toegankelijkheid van het onderwijs en segregatie in de hand kan werken. Kan de Minister een nadere toelichting geven over de spreiding van deze toename; is het een klein aantal scholen met een flinke toename in de ouderbijdrage of is over de meeste scholen de ouderbijdrage gestegen? Is de Minister bereid in gesprek te gaan met de leerlingen, ouders, leraren en besturen wat er achter deze stijging zit?

In de aankomende Schoolkostenmonitor wordt aandacht besteed aan de spreiding van de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage over scholen. Hierover wordt uw Kamer in maart 2019 geïnformeerd. De vrijwillige ouderbijdrage vinden wij een belangrijk onderwerp en hierover wordt indringend gesprek gevoerd met LAKS, de PO-Raad en de VO-raad. De uitkomsten van deze gesprekken worden betrokken bij de aankomende Schoolkostenmonitor.

De leden constateren dat de financiële staat van het middelbaar beroeps-onderwijs een positief beeld laten zien; het resultaat ligt dicht bij de 0 en de meeste instellingen hebben een goede financiële positie. Zijn er duidelijke oorzaken te indiceren waardoor in het mbo geen sprake is van overmatige reserves en kunnen hier lessen uit worden getrokken voor andere onderwijssectoren, zo vragen zij.

Het resultaat van de mbo-sector als geheel lag in 2017 dicht bij 0. Tussen de mbo-instellingen zit nog wel een grote variëteit, waarbij circa een derde van de instellingen een (klein) negatief resultaat had en tweederde van de instellingen een (licht) positief resultaat. Sinds enkele jaren worden de mbo-instellingen in september geïnformeerd hoe het macrobudget zich in het daarop volgende kalenderjaar ontwikkelt. Mogelijk helpt deze informatie hen om goed te begroten en waar nodig deze begroting gedurende het jaar aan te passen. Daarnaast wordt geprobeerd om de bekostiging gedurende het jaar zo stabiel mogelijk te houden. De loon- en prijsbijstelling wordt, indien uitgekeerd, altijd toegevoegd, maar taakstellingen gedurende het jaar worden zoveel mogelijk voorkomen. Dit beperkt wellicht de kans dat mbo-instellingen voorzichtigheidshalve middelen reserveren voor tegenvallers op de rijksbijdrage in het lopende jaar.

De leden constateren dat er grote verschillen zitten tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Waar het hoger beroepsonderwijs scherp begroot en zelfs negatieve resultaten kent en risico's neemt, is dit bij de meeste universiteiten niet het geval. Kan de Minister verklaren wat dit grote verschil tussen deze twee hoger onderwijssectoren veroorzaakt?

De hbo-sector en de wo-sector hebben een verschillende wijze van het meenemen van de ramingen en bijstellingen gedurende het jaar. Daarnaast heeft het wetenschappelijk onderwijs een grotere tweede en derde geldstroom waarin voor individuele instellingen meer onzekerheid zit. Hierdoor zijn universiteiten mogelijk voorzichtiger met begroten. In het wetenschappelijk onderwijs is aangegeven dat vanaf de begrotingen 2019 ook scherper wordt begroot. Het is de verwachting dat de eerste resultaten hiervan te zien in het resultaat over het jaar 2019 in de jaarverslagen. Deze jaarverslagen worden medio 2020 verwacht.

De leden van de fractie van D66 hebben tijdens de begrotingsbehandeling al aangekaart dat er te grote reserves zijn bij universiteiten. Geld dat ook uitgegeven had kunnen worden aan kleinere werkgroepen, lagere werkdruk en personeel in vaste dienst. Deze leden constateren dat nu ook de onderwijsinspectie concludeert dat onderwijsbesturen onvoldoende uitleggen hoeveel reserves ze aanhouden en waarom. Als een onderwijsbestuur reserves aanhoudt moet daarbij ook een duidelijke verantwoording zijn over het beleid dat wordt gevoerd rond die reserves. Wat

gaat de Minister doen om ervoor te zorgen dat onderwijsbesturen hier duidelijke verantwoording over afleggen?

Aan de onderwijsinspectie is gevraagd onderzoek te doen naar het toevoegen van een signaleringswaarde voor de bovengrens van de solvabiliteit. Wanneer een instelling een hogere solvabiliteit heeft dan deze waarde dan moeten zij beter toelichten in het jaarverslag waarom zij deze reserve aanhouden. De onderwijsinspectie komt medio 2019 met de uitkomsten van dit onderzoek. Wij gaan op korte termijn in gesprek met de Raden van Toezicht in het wo over de reserves en vermogenspositie. De uitkomsten van de gesprekken tussen de Minister en de raden van toezicht kunnen halverwege 2019 worden verwacht.

Ook wordt er OCW breed een onderzoek gedaan naar reserves bij onderwijsinstellingen en worden er verplichte benchmarks ontwikkeld door de sector zelf, zoals aangekondigd in de brief over het advies »Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen« van de Onderwijsraad. In bestuurlijk overleg tussen OCW en VSNU heeft de VSNU aangegeven dat universiteiten vanaf de begroting 2019 scherper gaan begroten. Dat betekent dat zij stijgende studentenaantallen en loon- en prijscompensatie alvast in hun begrotingen mee zullen nemen terwijl het van politieke besluitvorming afhangt of deze wordt uitgekeerd. De eerste resultaten hiervan verwacht de regering te zien in het resultaat over het jaar 2019 in de jaarverslagen over 2019. Deze komen medio 2020 beschikbaar.

De leden lezen dat de VSNU ook als voornemen heeft scherper te gaan begroten, aangezien er nu een onbalans is tussen de goede financiële positie en de financiële nood die op universiteiten wordt ervaren. Wat gaat de Minister eraan doen om deze cultuurverandering zo snel mogelijk te realiseren zodat de algemene reserves geactiveerd kunnen worden en de problematiek op de universiteiten zoals werkdruk, kunnen worden aangepakt?

In bestuurlijk overleg tussen OCW en VSNU heeft de VSNU aangegeven dat instellingen vanaf de begroting 2019 scherper gaan begroten. Dat betekent dat zij stijgende studentenaantallen en loon- en prijscompensatie alvast in hun begrotingen mee zullen nemen terwijl het van politieke besluitvorming afhangt of deze wordt uitgekeerd. De eerste resultaten hiervan verwacht de regering te zien in het resultaat over het jaar 2019 in de jaarverslagen over 2019. Deze komen medio 2020 beschikbaar. Tenslotte gaan wij ook in gesprek met de Raden van Toezicht in het wo over de reserves en vermogenspositie.

De leden constateren dat huisvesting een grote kostenpost is voor universiteiten, terwijl de middelen bedoeld zijn voor onderwijs en onderzoek. Zo is in 2009 al door de commissie Don vastgesteld dat universiteiten vastgoed ook kunnen bekostigen via leningen, bijvoorbeeld door schatkistlenen. Kan de Minister verklaren waarom dit advies niet voor een gedragsverandering bij de universiteiten heeft gezorgd?

Wanneer kan de Kamer de uitkomsten verwachten van de gesprekken met de raden van toezicht over inzichten rond reserves, zo vragen de leden. In de antwoorden op Kamervragen hierover hebben wij aangegeven dat investeringen in vastgoed ook gezien worden als investeringen in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Huisvesting maakt een belangrijk deel uit van de studiefaciliteiten. In 1995 is het economische eigendom van het onroerend goed naar de universiteiten overgedragen. De afweging om te sparen, te lenen bij «de schatkist», een commerciële bank of een combinatie hiervan toe te passen voor de bekostiging van vastgoed, ligt bij de instellingen. De uitkomsten van de gesprekken tussen de Minister en de raden van toezicht kunnen halverwege 2019 worden verwacht.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan verklaren waarom de samenwerkingsverbanden zulke hoge reserves aanhouden.

Er is geen onderzoek gedaan naar de redenen voor samenwerkingsverbanden voor het aanhouden van (hogere) reserves. Wij zijn hierover op dit moment in gesprek met de regio's. Redenen die wel naar voren komen zijn het (te) voorzichtig begroten en verevening. Uit analyse van onze gegevens blijkt op dit moment geen significant verband tussen verevening en de hoogte van een reserve.

Deze leden menen dat de gezamenlijke schoolbesturen garant staan voor de risico's en de samenwerkingsverbanden daardoor helemaal geen reserves hoeven aan te houden. Graag ontvangen zij een reactie van de Minister. Is de Minister bereid voor het algemeen overleg passend onderwijs van 31 januari 2019 een voorstel uit te werken hoe we de reserves van samenwerkingsverbanden kunnen minimaliseren?

We zijn blij met de concrete aanbevelingen uit het rapport Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk dit zorgvuldig te doen. Eén van die aanbevelingen is het instellen van een maximale reserve. De onderwijsinspectie onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en de randvoorwaarden hiervoor. Daarnaast is het van belang dat het risico wordt beperkt op een eventuele negatieve prikkel die kan leiden tot ondoelmatige besteding. Over de uitkomsten van het onderzoek zal in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) worden bericht.

De leden van de D66-fractie constateren dat het onderzoek van de onderwijsinspectie het beeld bevestigt dat een aantal samenwerkingsverbanden zeer ondermaats functioneert. Deze leden horen graag wat de Minister gaat doen naar aanleiding van dit rapport. Komt er handhaving voor de samenwerkingsverbanden die zich niet aan de wet houden.

Zoals aangegeven in de Beleidsreactie op de Financiële Staat 2017 worden deze aanbevelingen nu uitgewerkt. Hierbij blijft het van belang om te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds een goede verantwoording en anderzijds beperkte administratieve lasten voor schoolbesturen en scholen. In de voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) komen wij hierop terug. Daarnaast wordt het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden onafhankelijker gemaakt, met minimaal één lid van buiten de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband. De PO-Raad en VO-raad werken dit komende tijd verder uit. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de samenwerkingsverbanden. De onderwijsinspectie treedt op wanneer zij tekortkomingen constateert.

De leden van de GL-fractie vragen of de Ministers uiteen kunnen zetten wat de redenen zijn dat er juist nu een groot positief resultaat wordt geboekt; of de onderwijsinstellingen met gegroeide financiële reserves hierop zijn aangesproken en zo ja, hoe vaak.

Er worden vele redenen aangegeven waarom de reserves toenemen (onverwachte tegenvallers, leerlingendalingen/krimpregio, laat beschikbaar komende financiële middelen, aangescherpte interpretatie van accountancyrichtlijnen, voorzichtigheid etc.). Er is op dit moment te weinig inzicht hoe het kan dat al meerdere jaren met name de baten onderschat worden door de besturen en de reserves toenemen. Daarom is in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 aangekondigd dat in 2019 de wijze van begroten door besturen en de reserves onderzocht worden in alle onderwijssectoren. Ook wordt dan expliciet gekeken naar de rol van het Rijk en de bekostiging. Voor het funderend onderwijs geldt dat de onderwijsinspectie aangeeft dat het niet

steeds dezelfde besturen zijn die hun reserves vergroten, maar dat de rentabiliteit van besturen met een hoge rentabiliteit na verloop van tijd vermindert. De onderwijsinspectie heeft nu geen grond om de meest vermogende besturen aan te spreken, tenzij dit is gekoppeld aan zeer zwak onderwijs en het bestuur niet investeert in verbetering van de kwaliteit. Het onderzoeken of een (boven) signaleringswaarde voor zeer vermogende besturen kan worden ontwikkeld is daarom wenselijk (zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017). De sectorraden benaderen proactief schoolbesturen om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en hierover te verantwoorden in hun jaarverslag. Hoe vaak dit wordt gedaan is bij ons niet bekend.

De leden van de GL-fractie vragen of het – naast onderzoeken en gesprekken met het onderwijsveld – mogelijk is om het beleid aan te passen om de reserves bij de samenwerkingsverbanden te verminderen. Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment inderdaad de aanbevelingen uit het Rapport Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Dit dient zorgvuldig te gebeuren. Eén van die aanbevelingen is het instellen van een maximale reserve. De onderwijsinspectie onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en de randvoorwaarden hiervoor. Het is daarbij van belang dat het risico op een eventuele negatieve prikkel die kan leiden tot ondoelmatige besteding wordt beperkt.

De leden van deze fractie constateren dat er tussen de onderwijssectoren verschillen zijn in de financiële resultaten. Zo was er binnen het hbo een negatief resultaat, bleef het mbo dichtbij de nul en waren de resultaten in het funderend en wetenschappelijk onderwijs volgens de onderwijsinspectie substantieel. Kan de Minister nader toelichten hoe het komt dat er per onderwijssector zulke verschillen zijn?

De verschillen zijn mogelijk te verklaren door sector-eigen kenmerken en de keuzes die de besturen daarin maken. Mogelijk hangt dit ook samen met het verschil in de wijze waarop instellingen bekostigd worden, in samenhang met de keuzen die besturen daarbij maken. Het aanstaande onderzoek moet hier inzicht in geven. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves en de wijze van begroten zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn.

De leden beseffen dat elke sector eigen specifieke kenmerken heeft, maar is het toch mogelijk om van elkaar te leren (bijvoorbeeld van het mbo dat keurig dichtbij de nul blijft)? De voornoemde leden vragen of een dergelijke vergelijking expliciet wordt meegenomen in het onderzoek dat plaats gaat vinden naar de wijze van begroten door besturen en het onderzoek naar de reserves.

Wij zullen deze vergelijkingsvraag meenemen in het onderzoek. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves en de wijze van begroten zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn.

Daarnaast vragen De leden of een dergelijke vergelijking expliciet wordt meegenomen in het onderzoek dat plaats gaat vinden naar de wijze van begroten door besturen en het onderzoek naar de reserves. Kan de Minister nader ingaan op wat onderzocht gaat worden [in het onderzoek naar reserves]? Wat zullen de onderzoeksvragen zijn? Wordt de onderzoekers ook gevraagd concrete aanbevelingen te geven?

Het onderzoek richt zich op de redenen die besturen hebben om reserves op te bouwen. Daarbij zal worden onderzocht of het hier gaat om steeds dezelfde besturen die positieve resultaten behalen en daarmee hun reserves en in dit geval eigen vermogen opbouwen. In het onderzoek kijken we ook hoe de verschillende onderwijssectoren van elkaar kunnen

leren. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves en de wijze van begroten zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn.

De leden van de GL-fractie constateren dat er weinig wordt gemeld over de rol van de medezeggenschapsraden. Toetst de onderwijsinspectie in hoeverre medezeggenschapsraden worden betrokken bij het opstellen van de begroting en het goedkeuren en adviseren van de financiële plannen?

De onderwijsinspectie toetst dit als er signalen zijn dat de medezeggenschap onvoldoende wordt betrokken.

De leden van de GL-fractie vragen of leraren, leerlingen, studenten en ouders in de medezeggenschapsraden voldoende zijn toegerust voor hun taken? Worden zij financieel geschoold zoals de motie van het lid Westerveld²⁴ beoogt? Hoe vaak komt het voor dat een medezeggenschapsraad geen instemming verleent aan het financiële beleid? Wanneer verwacht de Minister dat instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting ook voor het funderend onderwijs van toepassing is, zo vragen de leden.

Middels het project Versterking medezeggenschap zorgt OCW ervoor dat de medezeggenschapsraden hun kennis kunnen vergroten en advies kunnen inwinnen. Het is ook de taak van de bestuurder om elk lid van de medezeggenschapsraad voldoende mee te nemen. Dit is een continu proces aangezien de leden van de medezeggenschapsraden geregeld wisselen. Het is niet bekend hoe vaak het voorkomt dat de medezeggenschapsraad geen instemming op het financieel beleid verleent. Het streven is om de wetswijziging in deze kabinetsperiode van kracht te laten worden.

De leden vinden het goed om te constateren dat de Minister de zorgen deelt over de stijging van de vrijwillige ouderbijdragen in het funderend onderwijs sinds 2013 met 20% tot 25%. Kunnen door deze stijging steeds minder mensen aan de vrijwillige ouderbijdrage voldoen?

Uit de Schoolkostenmonitor 2015–2016 blijkt dat over alle scholen in het vo gemiddeld 16 procent van de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betaalt. Dit was gelijk aan de vorige meting, in 2013. In het inspectierapport over de vrijwillige ouderbijdrage in het po uit 2014 is deze informatie niet voorhanden. Binnenkort wordt de volgende Schoolkostenmonitor gepubliceerd. Daaruit zal blijken hoe dit zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld voor het po en vo. Hierover wordt de Tweede Kamer in maart 2019 geïnformeerd.

Kan de Minister garanderen dat de afspraken die zijn gemaakt met de PO-Raad en VO-raad leiden tot een lagere vrijwillige ouderbijdrage en dat kinderen niet meer worden uitgesloten, vragen de leden van de GL-fractie
Zowel de PO-Raad als de VO-raad heeft zich eind 2018 uitgesproken over de vrijwillige ouderbijdrage. De raden zijn hiertoe meermaals opgeroepen. Beide sectorraden scharen zich achter de uitgangspunten dat vrijwillig ook altijd vrijwillig dient te zijn, en dat het onwenselijk is dat kinderen worden uitgesloten van activiteiten die een school organiseert. De afspraken die de PO-Raad heeft gemaakt zijn in lijn met de visie van het Ministerie van OCW. De VO-raad maakt daarbij nog wel een uitzondering voor extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en LOOT. Hierover gaat het ministerie nog met de VO-raad in gesprek. Ook extra onderwijsprogramma's moeten toegankelijk zijn, ongeacht of hun ouders daarvoor een bijdrage kunnen betalen.

²⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 366

De leden vragen of de Minister tevens kan aangeven sinds wanneer en hoe vaak het ministerie, ook voor zijn aantreden, met het onderwijsveld heeft gesproken over knelpunten rond de vrijwillige ouderbijdrage.

In het primair onderwijs heeft de onderwijsinspectie in 2000 al onderzoek gedaan naar de ouderbijdrage en hoe scholen ouders daar in hun schoolgids over informeren. Dit onderzoek is in 2002, 2009 en 2014 herhaald. In het vo wordt de vrijwillige ouderbijdrage sinds 2006 structureel gemonitord via de Schoolkostenmonitor. In de periode 2006 tot 2019 is de vrijwillige ouderbijdrage een jaarlijks terugkerend onderwerp in de gesprekken van onder andere de onderwijsinspectie met het onderwijsveld. Ook is het regelmatig onderwerp van gesprek tussen ons en de sectorraden.

De leden constateren daarnaast dat in verschillende onderwijssectoren en bij de samenwerkingsverbanden (structureel) de reserves worden vergroot. De onderwijsinspectie concludeert dat er een tendens lijkt te zijn van te voorzichtig begroten. Is de Minister bereid om een bovengrens aan liquiditeit van 1,5 (conform de commissie Don) te overwegen. Of ziet de Minister andere, effectievere manieren om deze tendens te keren, zo vragen deze leden.

In de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs is een onderzoek aangekondigd naar reserves. Het onderzoek richt zich op de wijze begroten en de redenen die besturen hebben om reserves op te bouwen. Daarbij zal worden onderzocht of het hier gaat om steeds dezelfde besturen die positieve resultaten behalen en daarmee hun reserves en in dit geval eigen vermogen opbouwen. Ook wordt er onderzocht of de reserves in verhouding staan tot de reële risico's die de besturen lopen. In het onderzoek kijken we ook hoe de verschillende onderwijssectoren van elkaar kunnen leren. Naar aanleiding van de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn. Bij de uitwerking van de interventie-maatregelen zal nadrukkelijk verkend worden of het aanbrengen van bovengrenzen in kengetallen een oplossing biedt.

De leden vragen of de Minister de opvatting van de leden deelt dat het een zeer ernstige conclusie is dat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen in het duister tasten om het beleid gericht bij te sturen en betere resultaten te bereiken en of hij bereid is regie te pakken.

De opvatting dat dit ernstig is wordt gedeeld. Samenwerkingsverbanden dienen in overleg met de schoolbesturen en scholen hun doelen duidelijk vast te leggen in het ondersteuningsplan. Op welke wijze de ondersteuningsplannen verbeterd kunnen worden, bespreken wij momenteel in de gesprekken in de regio. In de voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) staan wij stil bij de aanbevelingen van de onderwijsinspectie in het rapport.

De leden van de GL-fractie vragen of de Minister nader kan uitleggen waarom samenwerkingsverbanden een financiële reserve nodig hebben? Samenwerkende scholen in het samenwerkingsverband hebben namelijk ook allemaal een eigen financiële reserve. Is de Minister van mening dat het goed is dat de aangesloten schoolbesturen garant staan voor de exploitatie van een samenwerkingsverband en dit dus vaker moet gebeuren? Welke actie onderneemt hij op dit vlak.

Van samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij een gedegen risico-inschatting maken en op basis daarvan sturen op de aan te houden reserve. Voorop staat dat het geld goed besteed moet worden aan de ondersteuning van leerlingen. Op dit moment wordt er met de sectorraden en de onderwijsinspectie onderzocht of er een maximum voor de reserves moet worden ingevoerd en op welke wijze daarover afspraken kunnen worden gemaakt.

Samenwerkingsverbanden hebben grote reserves opgebouwd en de reserves blijven maar groeien.²⁵ De leden van de GL-fractie vinden de conclusie van de onderwijsinspectie zeer zorgelijk dat samenwerkingsverbanden regelmatig «in het geheel niet weten waar ze het opgespaarde geld concreet aan zullen besteden».²⁶ Deze leden vinden dit onbegrijpelijk gezien de vele signalen over te weinig ondersteuning voor het passend onderwijs in de klas. Tot welke concrete oplossingen denkt de Minister dat een gesprek in verschillende regio's hierover gaat leiden? Is er niet meer nodig dan een dergelijk gesprek? Wat kan de Minister verder doen om ervoor te zorgen dat het opgespaarde geld in de scholen en klassen terecht komt, zodat leerlingen beter ondersteund worden en de werkdruk van leerkrachten afneemt, zo vragen deze leden.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen uit het rapport onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk om dat zorgvuldig te doen. Hierbij blijft het van belang om te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds een goede verantwoording en anderzijds beperkte administratieve lasten voor schoolbesturen en scholen. Daarnaast vinden we het van belang om het risico op ongewenste gedragseffecten die leiden tot een ondoelmatige besteding te beperken. Over de uitkomsten uit het onderzoek wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs geïnformeerd.

De leden van de GL-fractie vragen tevens of een landelijke norm voor basisondersteuning zou helpen om gerichte doelen te formuleren en tot minder reserves zou leiden. Is de Minister het met deze leden eens dat samenwerkingsverbanden op deze manier meer sturing hebben waar ze de middelen aan moeten besteden? Is de Minister bereid om hier nader onderzoek naar te doen en dit mee te nemen in de gesprekken die hij in verschillende regio's gaat voeren?

Een landelijke norm is strijdig met hoe het stelsel is ingericht, namelijk met ruimte om de ondersteuning in te richten op basis van de regionale behoefte. Deze behoefte komt ook ter sprake in de regiogesprekken. De samenwerkingsverbanden worden opgeroepen om de invulling van het ondersteuningsplan, waarin het regionale aanbod wordt afgestemd op de regionale behoefte, ook met scholen te bespreken zodat zij hun schoolondersteuningsprofiel goed kunnen bepalen. Een landelijke norm voor basisondersteuning kan hierbij juist in de weg zitten.

De leden vragen ook wat de Minister ervan vindt dat een reden voor het aanhouden van reserves bij de samenwerkingsverbanden de negatieve verevening binnen het passend onderwijs is. Deze samenwerkingsverbanden geven aan dat, als de compensatie die hiermee gemoeid gaat in 2020 stopt, zij deze middelen nodig hebben om de ondersteuning op niveau te houden. Kunnen zij dat dan met de reguliere bekostiging van 2020 niet, zo vragen deze leden.

Uit analyse van onze gegevens blijkt geen significant verband tussen verevening en de hoogte van de reserves.

De leden vragen of de Minister de mening van de onderwijsinspectie deelt dat als samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen niet duidelijk kunnen maken hoe het geld voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt ingezet, het draagvlak voor passend onderwijs aangetast dreigt te worden.

²⁵ De reserves van de samenwerkingsverbanden groeiden in 2015 met 82 miljoen euro, in 2016 met 49 miljoen euro en in 2017 met 32 miljoen euro. Het eigen vermogen groeide in 2017 naar 238 miljoen euro.

²⁶ Inspectie van het Onderwijs (2018), *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs*.

Samenwerkingsverbanden moeten in staat zijn om integraal verantwoording af te leggen over de besteding van de aan hen toegekende middelen. Voor deze verantwoording zijn zij echter deels afhankelijk van schoolbesturen die hen informatie leveren over hoe zij de middelen die zij van het samenwerkingsverband ontvangen hebben besteed. Daarom kennen wij momenteel wat er nodig is om samenwerkingsverbanden toegang te laten hebben tot die informatie die ze nodig hebben voor doelmatige sturing en integrale verantwoording, bijvoorbeeld ook rondom gegevens over schoolverzuim en thuiszitters. Hierover hebben wij in de kamerbrief Toezeggingen Passend Onderwijs van 25 januari jl. een stand van zaken gemeld (Kamerstuk 31 497, nr. 284). Daarnaast moeten samenwerkingsverbanden en schoolbesturen onderling afspraken maken over wie zich waarover verantwoordt. Het openbaar dashboard passend onderwijs dat nu ontwikkeld wordt, kan daar een bijdrage aan leveren. In de voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) wordt hier op ingegaan.

Het rapport Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs geeft vijf aanbevelingen. De leden van de fractie van GL vragen de Minister te reageren op deze aanbevelingen.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk om dat zorgvuldig te doen. Hierbij blijft het van belang om te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds een goede verantwoording en anderzijds beperkte administratieve lasten voor schoolbesturen en scholen. Daarnaast vinden we het van belang om het risico op ongewenste gedragseffecten die leiden tot een ondoelmatige besteding te beperken. Over de uitkomsten uit het onderzoek wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs geïnformeerd.

Deze leden vragen tevens of de Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken die de Minister met het onderwijsveld voert over het voornoemde rapport. Als dit het geval is, wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd?

In de voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de uitkomsten.

De leden zijn tevreden te zien dat de meeste mbo-instellingen in een goede financiële positie verkeren. De leden van de voornoemde fractie delen wel de zorgen van de onderwijsinspectie over de financiële continuïteit van de aoc's. De leden vragen welke afspraken de Minister met de onderwijsinspectie heeft gemaakt om de continuïteit te waarborgen. Op welke manier gaat de onderwijsinspectie een vinger aan de pols houden bij deze aoc's, zo vragen de leden.

Graag merken we – in lijn met onze brief van 13 september 2018 (Kamerstuk 34 284, nr. 14) – op dat met de onderwijsinspectie is afgesproken dat zij bijzondere aandacht blijft besteden aan de financiële continuïteit van de aoc's. Hierbij zal de onderwijsinspectie onder andere kijken naar de instroom van het aantal leerling en studenten per 1 oktober 2018. In het bestuursakkoord mbo 2018–2022 is afgesproken dat de aoc's in 2018 afspraken moeten maken om het groene onderwijs toekomstbestendig te laten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan samenwerking met roc's, vakinstellingen en aoc's onderling. Deze afspraken maken onderdeel uit van de kwaliteitsagenda's van de aoc's. Dit geeft nader inzicht in de ontwikkelingsrichting die de aoc's voor ogen hebben en de wijze waarop dit bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van het groen onderwijs. De plannen zijn recent ingediend bij de commissie kwaliteitsafspraken, zij zal de inhoudelijke kwaliteit hiervan beoordelen en op basis hiervan wordt

OCW voorzien van advies. In de zomer van 2019 wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

De leden van de GL-fractie vragen nader toe te lichten hoe het komt dat er in het wetenschappelijk onderwijs een positief resultaat is gerealiseerd, terwijl er juist voorinvesteringen beloofd waren. Ligt daarmee een negatiever resultaat dan niet voor de hand, zoals in het hbo? Waarom zit er op dit punt zo'n duidelijk verschil tussen deze twee sectoren? In hoeverre is een verklaring voor deze reserve het gegeven dat universiteiten financiële middelen sparen om in de nabije toekomst grote investeringen te doen? Kan de Minister kwantificeren hoeveel vrij besteedbaar geld op de plank blijft liggen bij universiteiten?

Het doen van investeringen hoeft niet per se te leiden tot een negatief resultaat. Of een instelling een negatief of een positief resultaat behaalt is van diverse factoren afhankelijk, zoals de onzekerheid over inkomsten. In het wetenschappelijk onderwijs is er een grotere tweede en derde geldstroom waardoor het lastiger is voor individuele instellingen om hun inkomsten en uitgaven goed te ramen. Door de VSNU is aangegeven dat universiteiten vanaf de begrotingen 2019 scherper zullen begroten. De eerste resultaten hiervan moeten te zien zijn in het resultaat over het jaar 2019 in de jaarverslagen. Deze jaarverslagen worden medio 2020 verwacht. Het is zeer lastig te kwantificeren welk deel van de algemene reserves vrij besteedbaar is. De reserves van instellingen moeten onder andere de risico's van een instelling afdekken, die bij elke instelling anders zijn.

Een andere reden dat de voornoemde leden het zorgelijk vinden dat er geld op de plank blijft liggen, is dat tegelijkertijd de werkdruk hoog is en er veel mensen op tijdelijke contracten zitten. Deze leden constateren dat de Minister het met hen eens is dat er meer mensen in vaste dienst moeten worden genomen. Welke actie gaat zij ondernemen om dit voor elkaar te krijgen? Hanteert de Minister een streefaandeel van medewerkers in vaste dienst, zo vragen deze leden.

Werkdruk is het gevolg van vele factoren waaronder het verzorgen van onderwijs bij toenemende studentenaantallen in combinatie met de drang om carrière te maken door veel te publiceren en aanvragen in te dienen. Dit is niet eenvoudig met extra geld op te lossen. Wij zetten ons in voor een cultuuromslag door universiteiten aan te moedigen om hun personeel anders te gaan waarderen en belonen. Zoals aangekondigd in de wetenschapsbrief willen wij afspraken maken met universiteiten over meer vaste dienstverbanden en erop aandringen dat instellingen hiervoor geld vrij maken. Wij gaan met de verschillende actoren die een rol spelen bij de budgettaire cyclus van de universiteiten in gesprek, zoals de colleges van bestuur, de raden van toezicht en de onderwijsinspectie, over hoe we meer stabiliteit in de financiering van universiteiten kunnen aanbrengen. Deze stabiliteit zal de cultuur van het aanbieden van tijdelijke contracten moeten kunnen doorbreken. Ook op andere manieren stimuleren wij vaste contracten. Zo worden bij de sectorplannen faculteiten die vaste contracten bieden beloofd door het indalen van de middelen na zes jaar. Ook de middelen die vrijkomen door de invoering van het studievoorschot kunnen door de instellingen worden gebruikt voor het aanstellen van docenten. De eerste plannen voor de besteding van de studievoorschotmiddelen (kwaliteitsafspraken) worden in het voorjaar van 2019 beoordeeld.

In de brief is te lezen dat universiteiten gebruik kunnen maken van schatkistbankieren om grotere investeringen te realiseren. De leden van de GL-fractie vragen of bestuurders en toezichthouders hiervan voldoende op de hoogte zijn.

Alle universiteiten zijn op de hoogte van de mogelijkheid om te «schatkistbankieren voor grote investeringen in vaste activa.

Tevens vragen deze leden hoeveel Nederlandse studenten gebruik maken van het collegegeld voor de tweede studie. Hoeveel betalen studenten hiervoor gemiddeld en wat is het verschil in het aantal studenten dat een tweede opleiding in de zorg en gezondheidssector volgt tussen 2005 en nu?

In 2017/18 zijn er bijna 25.000 studenten die een tweede studie volgen (na het behalen van een graad). Hiervan volgen ongeveer 12.000 studenten een tweede studie zorg of onderwijs. In 2006/07 was dit aantal ruim 11.000 studenten. Binnen de groep tweede studie studenten volgen bijna 8.700 studenten een tweede studie in de richting zorg of onderwijs, waarvan de eerste studie niet zorg of onderwijs was (in 2006/07 waren dit 8.000 studenten). Deze groep mag tegen het tarief van het wettelijk collegegeld studeren. De overige studenten betalen het instellingscollegegeld wat verschilt per instelling. In de monitor beleidsmaatregelen 2016/2017 is onderstaande tabel opgenomen met de gemiddelde instellingscollegegeldtarieven.

Instellingscollegegeld (voltijd) hbo en wo 2016–2017 totalen naar type hoger onderwijs

	Gemiddeld	Aantal opleidingen	Standaarddeviatie
Hbo-bachelor	7.138	929	1.448
Hbo-master	6.697	68	1.947
Hbo-totaal	7.108	997	1.490
Wo-bachelor	8.681	429	3.447
Wo-master	11.779	840	4.071
Wo-totaal	10.732	1.269	4.139
Ho-bachelor	7.625	1.358	2.387
Ho-master	11.399	908	4.172
Ho-totaal	9.137	2.266	3.715

Bron: websites instellingen

De leden zijn zeer positief dat de onderwijsinspectie extra inzicht heeft verschaft in de besteding van de middelen voor passend onderwijs in het primair onderwijs. Het is goed dat de ondersteuningseuro tot in de klas is gevolgd. Deze leden vragen of dit ook inzicht heeft gegeven in het besluitvormings- en beleidsproces. Is door elke euro te volgen bijvoorbeeld ook iets te zeggen over hoe lang procedures voor extra ondersteuning duren en hoeveel mensen hierover besluiten, zo vragen deze leden.

Deze vraag valt buiten de reikwijdte van het onderzoek van de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie heeft daar geen gegevens over.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of bekend is wat de reden was dat in enkele gevallen onderwijsgeld naar de jeugdzorg is gegaan. Vond dit plaats in gemeenten met tekorten op het budget voor de jeugdzorg, of zijn er andere redenen? Is bekend of dit vaker voorkomt?

De onderwijsinspectie geeft aan dat het zich heeft voorgedaan dat scholen zorg inkopen voor leerlingen die door wachtlijsten van de jeugdzorg in een thuiszitsituatie dreigen te raken. Of deze wachtlijsten veroorzaakt zijn door tekorten op het budget voor de jeugdhulp of om andere redenen is niet bekend. Ook is niet bekend hoe vaak dit voorkomt. Het is echter een onrechtmatige besteding van onderwijsmiddelen. Het is nog onbekend of de onderwijsinspectie hierop een handhavingstrajet gaat starten.

De leden vragen tevens of het feit dat er meer ontwikkelingsperspectieven zijn vastgesteld dan geregistreerd gevolgen heeft voor de ondersteuning, de bekostiging en het beleid.

Het niet registreren van ontwikkelingsperspectieven heeft geen gevolgen gehad op de bekostiging en ondersteuning van leerlingen. Vooral nog heeft dat ook nog geen andere gevolgen gehad voor het beleid.

De leden van de GL-fractie vragen of het Ministerie van OCW ten onrechte in de veronderstelling was dat het aantal ontwikkelingsperspectieven lager lag?

Nee, het is ons bekend dat de registratie van de ontwikkelingsperspectieven (OPP) nog niet geheel op orde is. De komende tijd wordt hieraan gewerkt.

Het lijkt erop dat een belangrijke reden een gebrek aan kennis is: 40% van de scholen en maar liefst 80% van de besturen veronderstelde een automatische koppeling tussen het leerlingvolgsysteem en BRON. Waarom hebben zoveel scholen en schoolbesturen deze veronderstelling? Is bekend of ook op andere vlakken noodzakelijke kennis over passend onderwijs achterblijft bij scholen en schoolbesturen, zo vragen deze leden. Van deze automatische koppeling tussen leerlingadministratie systemen (LAS) en BRON is inderdaad sprake, in ieder geval van gegevens die direct betrekking hebben op de bekostiging van scholen. Het is daarom niet onlogisch dat besturen deze veronderstelling hebben. Het OPP is echter geen bekostigingsgegeven en mogelijk is de automatische koppeling van dit specifieke gegeven met BRON daarom nog niet in alle LAS-en geregeld. Schoolbesturen kunnen dit navragen bij hun softwareleveranciers.

Uit ons evaluatieprogramma krijgen wij geen signalen dat noodzakelijke kennis over passend onderwijs achterblijft bij scholen en schoolbesturen. Wel kan de informatievoorziening naar scholen vanuit samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in sommige opzichten worden verbeterd. In de brief van juni 2018 (Kamerstuk 31 497, nr. 262) zijn daarvoor enkele maatregelen aangekondigd.

De leden van de GL-fractie vragen de Minister of bekend is hoe vaak het voorkomt dat een schoolbestuur een ander model heeft voor de verdeling van de ondersteuningsmiddelen dan het samenwerkingsverband en wat dit zegt over het draagvlak.

Dit is niet bekend. Er zijn veel verschillende verdeelmodellen ontstaan waarop binnen het samenwerkingsverband en binnen besturen de middelen voor passend onderwijs worden verdeeld. Schoolbesturen maken hierover samen afspraken. Dit past binnen de wettelijke kaders daarvoor. Wij hebben geen informatie waaruit blijkt dat het draagvlak bij schoolbesturen voor het gekozen model van het samenwerkingsverband samenhangt met het eigen verdeelmodel.

Deze leden vragen de Minister te beoordelen dat zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen het schoolmodel als belangrijkste model zien.

Er is veel variatie opgetreden in de manieren waarop samenwerkingsverbanden zijn ingericht en hoe ze de middelen verdelen. Dit is in lijn met de wettelijke ruimte hiervoor. De onderwijsinspectie heeft onder tien samenwerkingsverbanden in het po geconstateerd dat het schoolmodel het meest gehanteerd is. Uit de Monitor samenwerkingsverbanden blijkt dat in 2016 bij samenwerkingsverbanden in het po 47 procent van de middelen rechtstreeks naar de schoolbesturen gaat en bij de samenwerkingsverbanden in het vo 39 procent. Dit voorjaar komt NRO met nieuwe resultaten ten aanzien van de verdeelmodellen van samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden kunnen met een andere werkwijze dezelfde resultaten bereiken. De werkwijze is afhankelijk van regionale factoren, maar ook van de specifieke situatie rondom een kind en een school. Wel kan het schoolmodel een manier zijn om het gesprek over de besteding van de middelen in de regio uit de weg te gaan, blijkt uit onderzoek. Dit is een onderwerp dat wij ook bespreken in de regiogesprekken. In de voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) wordt terugkomen op de uitkomsten hiervan.

De leden vragen daarnaast welke knelpunten de Minister ziet wanneer bij een volledig schoolmodel de middelen vanuit het Rijk rechtstreeks naar de schoolbesturen zouden gaan, zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband.

Dit is niet mogelijk zonder het wijzigen van de wet en daarmee het stelsel voor passend onderwijs. Op dit moment worden de aanbevelingen uit het rapport Zicht op besteding van de middelen passend onderwijs onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Uw Kamer wordt over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019).

De leden van de GL-fractie vragen de Minister om een reflectie op het feit dat het ene samenwerkingsverband met een hoog eigen vermogen en het andere met een heel laag eigen vermogen kan functioneren. Ze vragen of dit te maken zou kunnen hebben met de verschillende verdeelmodellen en of hij bereid is dit te onderzoeken.

Op dit moment voert de onderwijsinspectie een onderzoek uit naar de haalbaarheid en de randvoorwaarden van het instellen van een maximale reserve. De verschillende verdeelmodellen worden daarin meegenomen.

De leden vragen hoe groot de Minister vindt dat de administratieve lasten en andere lasten (als ICT en adviseurs) mogen zijn en of hier afspraken over gemaakt zijn met de samenwerkingsverbanden.

Uit onderzoek blijkt dat overige lasten (overhead) bij samenwerkingsverbanden niet groot zijn. Een belangrijk doel van passend onderwijs was om administratieve lasten te verminderen. In hoeverre dit is gelukt, is per samenwerkingsverband heel verschillend. In de brief van 2 juli 2018 is al aangegeven dat dit onderwerp van gesprek zou moeten zijn in de medezeggenschapsraden op scholen, de ondersteuningsplanraad en de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband. Daarbij kunnen betrokkenen ook gebruik maken van de handreikingen die rondom het ontwikkelingsperspectief en de toelaatbaarheidsverklaring zijn opgenomen in de brochure «Ruimte in Regels» die wij vorig voor jaar onder alle scholen hebben verspreid. Over de maximale omvang van de administratieve lasten bestaan geen afspraken met de samenwerkingsverbanden. Ik bespreek dit onderwerp wel in de gesprekken in de regio's. Hierover wordt in de voortgangsrapportage passend onderwijs gerapporteerd (juni 2019).

De leden van de GL-fractie vragen ook wat de Minister ervan vindt dat 70% van de onderzochte schoolbesturen en schooldirecteuren aangeven dat zij basisbekostiging hebben ingezet voor passend onderwijs.

Op pagina 40 van het Rapport Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs staat inderdaad aangegeven dat 70% van de schooldirecteuren heeft aangegeven vanuit de reguliere onderwijsmiddelen extra ondersteuning te hebben betaald. Passend onderwijs is het totaal van basisondersteuning en extra ondersteuning, waarbij je bekostiging aanwendt. Besturen labelen middelen voor passend onderwijs niet per se. Kern van het stelsel is dat we aan de samenwerkingsverbanden en scholen zelf overlaten om te bepalen wat in basisondersteuning en wat aanvullend is. En hoe ze dat inrichten. Het belangrijkste daarbij is dat de middelen doelmatig worden besteed, ongeacht uit welke bron ze komen.

De leden stellen dat een belangrijke reden is dat de administratieve last niet opweegt tegen de vergoeding die ze via het samenwerkingsverband krijgen. De leden vragen of meer bekend is over de grootte van dit probleem?

Zoals hierboven is aangegeven hebben we niet voldoende informatie om hier een oordeel over te kunnen vormen. De administratieve lasten worden meegenomen in de evaluatie passend onderwijs.

De leden van de GL-fractie vragen tevens hoeveel middelen er voor passend onderwijs uit de basisbekostiging worden gehaald en hoe vaak de administratieve last de reden is om dat te doen. Ook vragen zij of de Minister bereid is om er onderzoek naar te doen, indien het onbekend is. De administratieve lasten worden meegenomen in de evaluatie passend onderwijs.

De leden van de GL-fractie vragen nader uiteen te zetten hoe het kan dat bij 90% van de onderzochte samenwerkingsverbanden het exploitatiere-sultaat beter uitpakte dan vooraf verwacht. Zij vragen of dit ook nader onderzocht wordt. Het is inderdaad bekend dat het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden voorzichtig begroten. Hetzelfde geldt voor schoolbesturen.

Zoals aangegeven in de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 is het de vraag of de toenemende reserves nog wel in verhouding staan tot de reële risico's die scholen en samenwerkingsverbanden lopen. Zoals al gemeld in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk dit zorgvuldig te doen. Eén van die aanbevelingen is het instellen van een maximale reserve. De onderwijsinspectie onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en de randvoorwaarden hiervoor. Daarnaast is het van belang dat het risico wordt beperkt op een eventuele negatieve prikkel die kan leiden tot ondoelmatige besteding. Over de uitkomsten van het onderzoek wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) geïnformeerd.

Deze leden vragen ook wat de Minister ervan vindt dat het lastig wordt gevonden om de doelmatigheid te bepalen door de afwezigheid van een wettelijk normenkader. Is hij bereid de mogelijkheid voor een dergelijk wettelijk kader nader te onderzoeken, zo vragen deze leden.

Doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is een steeds terugkerend onderwerp van maatschappelijk debat. De wet geeft voorschriften voor rechtmatige besteding van de bekostiging. In algemene zin kan worden gesteld dat het van belang is dat een bestuur de keuzes die het maakt goed kan verantwoorden. Daar zetten wij nu ook op in, in navolging van het advies van de Onderwijsraad. Er kan overigens wel sprake zijn van evident ondoelmatige besteding. In dergelijke gevallen kan de onderwijsinspectie namens de Minister handhaven.

De leden constateren dat de interne toezichthouder geen enkele keer in de onderzochte jaarverslagen een verantwoording heeft gegeven over de doelmatige en rechtmatige aanwending van rijksmiddelen (hoewel dit wel wettelijk verplicht is). Ook blijkt dat toezichthouders vaak op de stoel van de bestuurders gaan zitten. Deelt de Minister hiermee de mening dat het huidige toezicht niet altijd voldoende is, zo vragen deze leden.

De instellingen beschikken over een governancestructuur waar de raad van toezicht, maar zeker ook medezeggenschap, een prominente rol in hebben. Hierin spelen nog een aantal uitdagingen. Om hieraan het hoofd te bieden is op 28 november 2018 een brief aan uw Kamer gestuurd over de introductie van het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting voor de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 433).

De leden geven aan dat in het regeerakkoord staat: «Om ervoor te zorgen dat middelen voor passend onderwijs ook echt in de klas terecht komen,

komt er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden.» De leden vragen een reflectie van de Minister op de reactie van de toezichthouders in het onderzoek van de onderwijsinspectie dat het zwaarder optuigen van het interne toezicht leidt tot meer bureaucratie.

Er bestaat veel variatie in de bestuursmodellen bij de samenwerkingsverbanden. Dat past binnen de wettelijke kaders hiervoor. Voor een goede besteding van de middelen voor passend onderwijs is het wel van belang dat de checks and balances rond het bestuur van het samenwerkingsverband in orde zijn en dat het bestuur van een samenwerkingsverband wordt aangesproken wanneer dat nodig is. Een intern toezichthouder die goed in positie is, is daarbij van belang. Daarom hebben wij met de sectoren afgesproken dat ieder toezichthoudend orgaan minimaal één onafhankelijk lid dient te hebben. Het verband dat zwaarder opgetuigd intern toezicht automatisch tot meer bureaucratie zou leiden, wordt niet herkend.

In het algemeen zijn de leden van de GL-fractie het ermeê eens dat het toezicht onafhankelijk moet zijn. Wel vragen zij of bekend is hoe voor alle 152 samenwerkingsverbanden de onafhankelijke leden worden geworven. Uit de Monitor samenwerkingsverbanden die in 2016 is uitgevoerd bleek dat 12 procent van de samenwerkingsverbanden een raad van toezichtmodel hanteerde. In 2018 is deze meting opnieuw uitgevoerd. Dit voorjaar komen de nieuwe gegevens beschikbaar. Die ontvangt uw Kamer bij de komende voortgangsrapportage passend onderwijs. Hoe de onafhankelijke leden worden geworven varieert tussen samenwerkingsverbanden. Dit kan zijn op basis van openbare profielen, of bijvoorbeeld op voordracht van de Ondersteuningsplanraad (OPR). Samenwerkingsverbanden leggen daarvoor zelf procedures vast.

De leden constateren dat het huidige interne toezicht bij samenwerkingsverbanden niet altijd functioneert zoals bedoeld en dat dit extra moet worden opgetuigd met onafhankelijke leden conform het regeerakkoord. Deze leden zijn benieuwd wat de Minister vindt van een systeem zonder samenwerkingsverbanden, maar met een goed intern toezicht en medezeggenschap bij scholen en besturen. Zou dit uiteindelijk leiden tot een beter toezicht en minder bureaucratie, zo vragen deze leden. De samenwerkingsverbanden ontwikkelen door. Daar waar de samenwerking niet goed loopt, wordt soms gekozen om het model van het samenwerkingsverband aan te passen en stappen te zetten richting meer onafhankelijk intern toezicht. Dit voorjaar komen hierover nieuwe gegevens beschikbaar. Die ontvangt uw Kamer bij de komende voortgangsrapportage passend onderwijs. In de eindevaluatie is ook aandacht voor het functioneren van de verschillende bestuursmodellen. Die informatie wordt afgewacht voordat beoordeeld kan worden in hoeverre de verwachte meerwaarde van het samenwerkingsverband uitkomt. Op dit moment wijst het evaluatieonderzoek uit dat verreweg de meeste samenwerkingsverbanden hun wettelijke taken adequaat vervullen. Daarom lopen we nog niet vooruit op eventuele alternatieven.

Personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten, namelijk 81%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten (7%), afschrijvingen (3%) en overige lasten (9%). Dit zijn de totale lasten binnen het hele primair onderwijs. De leden van de GL-fractie vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen de leden. De percentages die deze leden noemen zijn gemiddelden en komen tot stand op basis van een variëteit aan gegevens die verschillen tussen besturen. Lasten komen daarbij niet altijd eenduidig bij dezelfde post terecht. Als een school een eigen schoonmaakdienst heeft, komen de

kosten daarvan terecht bij personeelslasten. Wanneer een schoonmaakbedrijf wordt ingehuurd, komen deze kosten vaak bij huisvestingslasten terecht. Een analyse van hoeveel schoolbesturen van deze verdeling afwijken laat echter zien dat vrijwel alle besturen zich op of vlakbij het gemiddelde percentage bevinden. Het aantal besturen dat sterk van het gemiddelde afwijkt is beperkt. Er zijn schoolbesturen die een kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting. Dit is bijvoorbeeld het geval bij schoolbesturen die onvoorzien groot onderhoud moeten plegen aan het schoolgebouw. Maar dit geldt ook voor schoolbesturen die te maken hebben met doordecentralisatie van de huisvesting en daarvoor vreemd vermogen hebben aangetrokken. Dit heeft invloed op de procentuele verdeling van lasten ten opzichte van de totale lasten.

Voorts vragen deze leden of bekend is hoeveel middelen er jaarlijks worden besteed aan excellente scholen en hoe hoog de personeelslasten zijn om een dergelijk predicaat te verkrijgen.

Het is niet goed mogelijk om hierover uitspraken te doen. Veel van wat scholen doen om een dergelijk predicaat te verkrijgen is ook gewoon onderdeel van een actief beleid, gericht op stelselmatige verbetering van de onderwijskwaliteit. Een voorbeeld hiervan is de zelfevaluatie die een school moet opstellen om de waardering «goed» te krijgen, een waardering die voorwaarde is voor het kunnen verkrijgen van het predicaat excellent. Als een school de waardering «goed» heeft kan de school zich aanmelden voor het traject Excellente Scholen door beschrijving van haar excellentieprofiel op het aanmeldingsformulier van de onderwijsinspectie. Vervolgens is er een kennismakingsgesprek met een bezoek door de onafhankelijke jury Excellente Scholen. Deze concludeert op basis van haar bevindingen of de school het predicaat toekomt en adviseert de inspecteur-generaal van het onderwijs over het wel of niet toekennen van het predicaat. Dit jurytraject zal van de school in totaal enkele dagdelen vergen. Ook hier geldt dat de dingen die de school hier doet – het (laten) toetsen van het eigen werk en de eigen ambities – uiteindelijk dienstig is aan stelselmatige verbetering van het onderwijs.

Personeelslasten vormen ook het grootste deel van de totale lasten in het voortgezet onderwijs, namelijk 79%. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten, afschrijvingen en overige lasten. Dit zijn de totale lasten binnen het hele voortgezet onderwijs. De leden vragen hoeveel schoolbesturen significant afwijken deze verdeling. Zijn er bijvoorbeeld schoolbesturen die een stuk kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting, zo vragen deze leden. Zoals eerder al genoemd laat een analyse van hoeveel schoolbesturen van deze verdeling afwijken zien dat vrijwel alle besturen zich op of vlakbij het gemiddelde percentage bevinden. Het aantal besturen dat sterk van het gemiddelde afwijkt is beperkt. Er zijn schoolbesturen die een kleiner gedeelte van de middelen aan personeelslasten uitgeven en meer aan huisvesting.

De leden van de GL-fractie vragen hoe het komt dat het bij 13 samenwerkingsverbanden niet is gelukt om te voldoen aan de nieuwe voorschriften over het in beeld brengen van de financiën en dat de accountants hier geen opmerking over hadden.

Over de nieuwe voorschriften zijn vorig jaar afspraken gemaakt. Het is dus het eerste jaar geweest dat ze moesten werken volgens de nieuwe voorschriften. Van de 152 samenwerkingsverbanden hebben 13 zich nog niet geheel gehouden aan de nieuwe voorschriften. We gaan ervan uit dat er het komend jaar wel aan voldaan wordt.

De leden van de fractie vragen wat de reden is dat de resultaten van de verschillende pabo's zo uiteen lopen.

In het schema hieronder is van alle acht monosectorale pabo's aangegeven welk resultaat zij hadden begroot voor 2017 en wat is gerealiseerd in 2017. Daarnaast is de rentabiliteit weergegeven. Dit is de verhouding van het resultaat ten opzichte van de totale baten van de instelling. Van de acht pabo's hadden vier pabo's een negatief resultaat begroot en vier niet. Het resultaat van de instellingen sluit dus grotendeels aan bij de begrotingen van de instellingen. De vier pabo's die een negatief resultaat hadden begroot hebben ook een negatief resultaat gerealiseerd. Van de andere vier hebben drie pabo's een positief resultaat begroot en gerealiseerd. Pabo Iselinge had een resultaat van € 1.000 begroot en het gerealiseerde resultaat is licht negatief. De pabo's geven in hun jaarverslagen 2017 aan dat onder andere studentaantallen en personeelskosten lastig te ramen zijn. Dat kan zorgen voor fluctuaties ten opzichte van de begroting. De vier pabo's die negatief hebben begroot geven in het jaarverslag 2016 aan dat zij negatief begroten in verband met de investeringen die zij doen in het kader van het studievoorschot. Zij brengen deze investeringen ten laste van de reserve (door middel van een negatieve realisatie). De twee pabo's met het grootste negatieve resultaat (katholieke pabo Zwolle en IPABO) geven daarnaast aan dat zij ook extra investeringen moesten doen in verband met (groot) onderhoud. Daardoor is er een forser negatief resultaat. De pabo met het hoogste positieve resultaat (Marnix) geeft in haar jaarverslag aan dat investeringen in het gebouw niet nodig waren in 2017 en dat zij tevens meer inkomsten had uit collegegelden omdat de uitval is gedaald waardoor minder collegegeld hoefde te worden terugbetaald. Een andere reden die zowel Marnix als Hogeschool Viaa in Zwolle aangeven is dat de ontvangen rijksbijdrage hoger was dan begroot.

Pabo's	Resultaat begroot in euro's in CP 2016	Resultaat gerealiseerd in euro's 2017	Totale baten in euro's 2017	Rentabiliteit % gerealiseerd
Stichting R.K.P.A.B.O.	€ -193.139	€ -661.254	€ 9.669.052	-6,83%
Viaa-Gereformeerde HO Zwolle	€ 499.000	€ 859.000	€ 16.032.000	5,36%
Stichting IPABO N-Holland	€ -564.000	€ -781.900	€ 10.421.600	-7,50%
Stichting Iselinge Hogeschool	€ 1.000	€ -43.239	€ 4.860.561	-0,89%
Stg. Thomas More Hogeschool	€ 89.000	€ 332.261	€ 6.937.912	4,79%
Stichting «De Kempel»	€ -323.000	€ -204.000	€ 8.582.000	-2,34%
Marnix Academie	€ 534.000	€ 1.367.876	€ 17.809.618	7,68%
Driestar educatief	€ -857.000	€ -464.303	€ 22.839.671	-2,03%

De leden vragen voorts of de Minister nader kan toelichten waarom het percentage niet-vast personeel in het primair onderwijs toeneemt en in het mbo zo hoog is. Wat zijn deze percentages in het hoger onderwijs? Het genoemde percentage geeft de kosten aan van het niet-vaste personeel. Voor een verklaring van de toename daarin is meer informatie over het niet-vaste personeel nodig. Die informatie hebben wij op dit moment niet. Schoolbesturen in het po, vo en mbo leveren via hun jaarrekeningen informatie aan over hoeveel geld er aan het personeel niet in loondienst (PNIL) is besteed. Uit deze gegevens blijkt niet aan welke functies bijv. leraren of ondersteuning dit geld is besteed. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, zijn wij bezig om bij toekomstige gegevensleveringen ook gegevens over functies en aantallen fte's te verkrijgen. In de sectoren po en vo zal daarvoor binnenkort een pilot worden uitgevoerd. Van het hoger onderwijs worden geen gegevens over het niet-vaste personeel uitgevraagd.

Gezien de grote reserves in het funderend onderwijs en het lerarentekort liggen meer vaste aanstellingen voor de hand. Wat doen de Ministers om het aantal vaste aanstellingen in het onderwijs te bevorderen, zo vragen deze leden.

Schoolbesturen zijn als werkgevers verantwoordelijk voor het voeren van goed personeelsbeleid; het geven van vaste aanstellingen hoort daar ook bij. Het schoolbestuur bepaalt welke verhouding vast en tijdelijke contracten in een school het meest optimaal is. De goede financiële positie van de onderwijsinstellingen vormt zeker geen belemmering om over te gaan tot het geven van vaste contracten. Wel kunnen andere factoren een rol spelen bijvoorbeeld vervanging bij ziekte waardoor schoolbesturen kiezen voor het geven van een contract voor bepaalde tijd. In het plan van aanpak voor het lerarentekort gaat ook nadrukkelijk de aandacht uit naar het behoud van leraren; het bieden van een vast contract past daar goed bij. Uit de Loopbaanmonitor blijkt dat steeds meer afgestudeerden van de pabo direct na hun afstuderen een vast contract krijgen of een tijdelijk contract met uitzicht op vast. Van de afgestudeerden uit cohort 2017 heeft 68% een vast contract of een tijdelijk contract met uitzicht op vast. De omvang van het aantal tijdelijke contracten in het basisonderwijs wordt overigens grotendeels bepaald door de vervanging van zieke leerkrachten.

De leden maken zich zorgen over de gestegen ouderbijdrage. Deze leden merken op dat het voorkomt dat leerlingen toch worden uitgesloten van activiteiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit toeneemt?

De onderwijsinspectie heeft geen signalen dat er (in toenemende mate) sprake is van uitsluiting van leerlingen van reguliere schoolactiviteiten in situaties waarin de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald.

De leden delen tevens de analyse van de onderwijsinspectie dat ouders zich vaak onder druk gezet voelen om de bijdrage te betalen. Heeft de onderwijsinspectie signalen dat dit de afgelopen jaren is toegenomen? Ook vragen deze leden of het aantal vragen door ouders aan de onderwijsinspectie over de vrijwillige ouderbijdrage de laatste jaren is toegenomen.

Ouders kunnen druk ervaren om de eigen bijdrage te betalen, bijvoorbeeld omdat de communicatie over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage onvoldoende helder is. De onderwijsinspectie heeft geen gegevens over de omvang van de die druk en van een eventuele toename daarvan. Wel is er met name de laatste twee jaar sprake van een toename van het aantal vragen en signalen van ouders over de vrijwillige ouderbijdrage. Een aantal daarvan gaat over de ervaren druk om de eigen bijdrage te betalen.

De leden vragen of bij de onderwijsinspectie bekend is aan welke posten de ouderbijdrage wordt besteed. Is dit naast zaken als schoolreisjes, ook de inzet van extra vakleerkrachten of onderwijsassistenten, zo vragen deze leden. Kan er een uitsplitsing komen naar kostensoort (zoals bijdrage aan informatiedragers als laptops en notebooks, buitenlandreizen, maaltijden en schoolactiviteiten), zo vragen deze leden.

Uit de Schoolkostenmonitor 2015–2016 (vo) blijkt dat ruim driekwart van de scholen in het voortgezet onderwijs de vrijwillige ouderbijdrage gebruikt om vieringen, buitenschoolse activiteiten en feesten te organiseren. Daarnaast gebruikt bijna de helft van de scholen deze bijdrage om zaken als extra curriculaire sport, toneel, kluisjes en mediatheek te bekostigen. Ten slotte zijn er ook scholen die de vrijwillige ouderbijdrage gebruiken voor drukwerk voor leerlingen/ouders, kopieer- en printkosten of specifieke identiteitsgebonden activiteiten. Uit het inspectierapport over de vrijwillige ouderbijdrage uit 2014 (alleen po) blijkt ook dat scholen de vrijwillige ouderbijdrage gebruiken voor schoolreisjes/excursies, schoolkamp, schoolactiviteiten en feesten (Sinterklaas, kerstviering, e.d.). Uit de Financiële Staat van het Onderwijs blijkt dat besturen in het vo gemiddeld 2,5% extra inkomsten ontvangen via vrijwillige ouderbij-

dragen. In totaal gaat het dan om 200 miljoen euro in de deze sector. In het primair onderwijs gaat het volgens hetzelfde rapport om respectievelijk 0,7% en 75 miljoen euro. Mochten deze inkomsten wegvallen, dan is het aan scholen zelf om te beslissen hoe ze bovenstaande zaken uit de reguliere bekostiging betalen, of bepaalde activiteiten niet meer organiseren.

De leden constateren daarnaast dat de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs is toegenomen (naar 50 euro in het po en 204 euro in het vo). Het gaat hier om gemiddelden, maar bij deze leden zijn ook behoorlijke uitschieters bekend. Heeft de onderwijsinspectie ook cijfers van afzonderlijke schoolbesturen? Wat is de hoogte van de hoogste ouderbijdragen die worden gevraagd in het primair – en voortgezet onderwijs. Is het mogelijk de hoogste tien afzonderlijke bedragen per sector te noemen, zo vragen deze leden.

In de aankomende Schoolkostenmonitor wordt aandacht besteed aan de spreiding van de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage over scholen (dat werd tot nu toe niet gemonitord). Hierover wordt de uw Kamer in maart 2019 geïnformeerd.

De leden constateren dat toch bijna 60 instellingen hogere bezoldigingsklassen heeft dan de regeling hierover voorschrijft. Wat is hier de reden voor en om hoeveel extra bezoldiging gaat het in totaal? Wat doet de Minister om ervoor te zorgen dat dergelijke overschrijdingen niet meer voorkomen, zo vragen deze leden.

Het jaar 2016 was het eerste jaar dat de bezoldigingsklassen van kracht waren. Daarom is de correcte indeling in de klassen door ons gecontroleerd. De klasse hangt samen met de omvang van de instelling: hoe groter/complexer de instelling, hoe hoger de bezoldigingsklasse en des te hoger het bijbehorende WNT-maximum. De instellingen met een te hoge klasse hadden de klasse bijvoorbeeld bepaald op het niveau van een groep. Ook was de WNT-regeling van VWS toegepast, werden verkeerde berekeningen gemaakt na een fusie of was het aantal onderwijssectoren of het aantal studenten niet goed berekend. De betreffende instellingen hebben van de onderwijsinspectie een gerichte opdracht tot herstel ontvangen.

Als een instelling een te hoge bezoldigingsklasse heeft vastgesteld, leidt dat niet automatisch tot een overtreding van de WNT. Veelal ligt de feitelijke bezoldiging van de topfunctionaris onder het toepasselijk individuele maximum of is op een te hoge bezoldiging nog overgangsrecht van toepassing, waardoor een overschrijding vooralsnog is toegestaan. Indien dat niet het geval is, treedt de onderwijsinspectie handhavend op met als doel dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Ook over de boekjaren 2017 en 2018 vindt controle en gerichte informatievoorziening plaats, om te bereiken dat de WNT-regeling correct wordt toegepast.

De leden van de SP-fractie vinden het zeer zorgelijk en onwenselijk dat er veel publiek geld bedoeld voor onderwijs op de plank blijft liggen bij onderwijsbesturen. Zij zijn zich ervan bewust dat ook scholen moeten sparen voor bepaalde uitgaven of reserves aanleggen voor eventuele tegenvallers, maar dit zou tot een noodzakelijk maximum beperkt moeten worden.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het in de beleidsreactie aangekondigde onderzoek naar de reserves zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn. Bij de uitwerking van de interventiemaatregelen zal nadrukkelijk verkend worden of het aanbrenge van bovengrenzen in kengetallen een oplossing biedt.

Dat het Nederlandse onderwijs er financieel goed voor staat is wat de leden van de SP-fractie betreft duidelijk als we de reserves bekijken. Maar

vindt de Minister dat het Nederlandse onderwijs er op andere vlakken ook goed voor staat, bijvoorbeeld als het gaat om toenemende segregatie, het zogenaamde passend onderwijs en het oplopende lerarentekort?

Het Nederlandse onderwijs is internationaal van bovengemiddeld niveau. Dat betekent niet dat ons onderwijs niet beter kan en op plekken ook beter moet. De voorbeelden die de leden van de SP fractie geven, hebben onze aandacht. Veranderingen in de samenleving vragen om gezamenlijke actie en gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen in het onderwijsveld. We mogen de uitdagingen van nu niet de problemen van morgen laten worden. Dat betekent dat groeiende sociale scheidslijnen in het onderwijs onze aandacht hebben. Bijvoorbeeld met de gelijke kansen alliantie werken wij eraan om de talenten van alle leerlingen in Nederland tot hun recht te laten komen. Net zoals wij continu met het veld in gesprek zijn over maatregelen voor goed passend onderwijs, tegengaan van het lerarentekort, vernieuwing van het curriculum, ambitie en kwaliteitsborging, krimp etc.

Is de Minister het eens met de leden dat geld voor onderwijs daadwerkelijk in de klas terecht moet komen en dit nu niet altijd het geval is gezien de torenhoge reserves in de verschillende onderwijssectoren? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten?

De middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het onderwijs moeten ten goede komen aan de leerling en zijn of haar ontwikkeling. Wij maken ons net als de leden zorgen om de toenemende reserves en wij vragen ons af in hoeverre die reserves in verhouding staan tot de reële risico's die instellingen lopen. Daarom hebben wij in de beleidsreactie een onderzoek aangekondigd naar de redenen waarom besturen reserves aanhouden. Tevens gaan we in gesprek met het veld over beleidsrijk begroten en doelmatig onderwijsbeleid.

Ook vragen de leden hoe de Minister staat ten opzichte van een maximum stellen aan de reserves die schoolbesturen mogen hebben. Welke andere mogelijkheden ziet hij om de reserves tot een noodzakelijk maximum te beperken?

Naar aanleiding van de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn. Bij de uitwerking van de interventiemaatregelen wordt nadrukkelijk verkend of het aanbrengen van bovengrenzen in kengetallen een oplossing biedt.

Econometrist Hans Duijvestijn stelt dat schoolbesturen wettelijk niet meer dan 1,5 keer de korte termijnverplichtingen in kas mogen hebben, maar dat 94% van de schoolbesturen in het basisonderwijs meer in kas heeft dan de norm voorschrijft.[1] Daarnaast geeft hij aan dat als de liquiditeit wordt teruggebracht naar 1,5 er 1,6 miljard euro overblijft, zonder dat dit de bedrijfsvoering van die onderwijsinstellingen in gevaar brengt. Als daar 300 miljoen euro aan financiële activa wordt bijgeteld, komt hij tot 1,9 miljard euro aan overbodige reserves. Deelt de Minister deze analyse? Ziet de Minister de maximale toegestane vermogens als toereikend? Wat gaat de Minister doen aan de overschrijding van deze grens, zo vragen de leden.

Zoals hiervoor gezegd zal op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden bekeken of er interventies noodzakelijk zijn en zo ja welke dat dan zijn. Bij de uitwerking van interventiemaatregelen zal nadrukkelijk verkend worden of het aanbrengen van bovengrenzen in kengetallen een oplossing biedt.

Ook vinden de leden de stijging van de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage sinds 2013 zeer zorgelijk. Wat is de reactie van de Minister op de nieuwe richtlijn die is vastgesteld op de ledenvergadering van de PO-Raad en het uitgangspunt dat geformuleerd is op de ledenvergadering van de VO-raad betreffende de vrijwillige ouderbijdrage?

De algemene ledenvergaderingen van de PO-Raad en VO-raad hebben ingestemd met afspraken rond de vrijwillige ouderbijdrage. De uitgangspunten van deze afspraken zijn dat de ouderbijdrage altijd vrijwillig is en dat leerlingen nooit mogen worden uitgesloten van (onderwijs)activiteiten waarvoor een vrijwillige bijdrage gevraagd wordt. Met de vo-raad zijn we nog in gesprek over zaken als «devices» en tweetalig onderwijs. We gaan ervanuit dat de leden van de raden zich houden aan de afspraken.

Is de Minister het ermee eens dat wetgeving alsnog noodzakelijk is, aangezien het al jaren bij afspraken blijft en er elk jaar weer leerlingen worden uitgesloten van schoolreisjes, vieringen en dergelijke, vragen de leden.

Zoals hiervoor aangegeven gaan we ervanuit dat de leden van de PO-Raad en VO-raad zich zullen houden aan de afspraken.

Deelt de Minister met de leden van de SP-fractie dat een wet alleen scholen raakt die alsnog leerlingen blijven uitsluiten als de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald en scholen die geen leerlingen uitsluiten door kunnen gaan met wat zij doen? Is de Minister het eens dat door middel van wetgeving er daadwerkelijk gehandhaafd kan worden indien scholen zich niet houden aan de afspraken omtrent de vrijwillige ouderbijdrage? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten?

Op dit moment liggen er afspraken die grotendeels in lijn lijken te zijn met de wens van uw Kamer, en waarvoor ook draagvlak bestaat binnen scholen. De status die de PO-Raad en VO-raad aan deze uitgangspunten geven in hun gedragscodes bepaalt in hoeverre de sector zelf in staat is hierop te handhaven. De voortgang wordt gemonitord en afhankelijk van de status waarvoor de raden kiezen, wordt bezien of wetgeving nodig is.

De Minister wil graag in gesprek met de VO-raad over het voorbehoud voor specifieke vormen van onderwijs en wat dit zou betekenen voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen. De leden van de SP-fractie vragen wat dit voorbehoud betekent dat de VO-raad maakt voor de toegankelijkheid van deze onderwijsvormen volgens de Minister? Acht hij het wenselijk dat door het verplicht stellen van een bijdrage voor specifieke vormen van onderwijs, zoals tweetalig onderwijs of sportklassen, er segregatie en kansenongelijkheid ontstaan binnen de school? Zowel de PO-Raad als de VO-raad hebben zich eind 2018 uitgesproken over de vrijwillige ouderbijdrage. De raden zijn hiertoe meermaals opgeroepen. Beide sectorraden scharen zich achter de uitgangspunten dat vrijwillig ook altijd vrijwillig dient te zijn, en dat het onwenselijk is dat kinderen worden uitgesloten van activiteiten die een school organiseert. De afspraken die de PO-Raad heeft gemaakt zijn in lijn met de visie van het Ministerie van OCW. De VO-raad maakt daarbij nog wel een uitzondering voor extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en LOOT. Hierover gaat het ministerie nog met de VO-raad in gesprek. Ook extra onderwijsprogramma's moeten toegankelijk zijn, ongeacht of hun ouders daarvoor een bijdrage kunnen betalen.

De leden van de SP-fractie vragen of wat de Minister betreft niet alle leerlingen, ongeacht wat hun ouders verdienen, de kans zouden moeten krijgen om ook deze speciale onderwijsvormen te volgen? Welke mogelijkheden ziet hij hiertoe?

Zoals hierboven reeds aangegeven is het uitgangspunt dat vrijwillig ook altijd vrijwillig dient te zijn, en dat het onwenselijk is dat kinderen worden uitgesloten van activiteiten die een school organiseert. De afspraken die de PO-Raad heeft gemaakt zijn in lijn met de visie van het Ministerie van OCW. De VO-raad maakt daarbij nog wel een uitzondering voor extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en LOOT. Hierover gaat OCW met de VO-raad het gesprek voeren. Immers, ook extra onderwijs-

programma's moeten voor alle kinderen toegankelijk zijn, ongeacht of ouders daarvoor een bijdrage kunnen betalen.

De leden vragen daarbij of de Minister zich bewust is van het feit dat scholen die een vrijwillige ouderbijdrage van honderden euro's vragen alsnog een drempel opwerpen voor ouders met een smallere beurs, ondanks dat de vrijwillige ouderbijdrage vrijwillig is?

Ja. Daarom zijn scholen ook wettelijk verplicht om in de schoolgids te vermelden dat de ouderbijdrage die ze vragen expliciet vrijwillig is. Zowel de PO-Raad als de VO-raad heeft dit afgelopen jaar nogmaals onderstreept en zal dit ook opnemen in hun gedragscodes voor schoolbesturen. Daarnaast ziet de onderwijsinspectie erop toe dat scholen zich aan deze wettelijke verplichting houden. De vrijwillige ouderbijdrage mag dus nooit een drempel vormen voor ouders.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reactie van de Minister is op het artikel van het Algemeen Dagblad van 4 januari jl. waarin een schooldirecteur stelt dat goed onderwijs niet mogelijk is met het geld dat vanuit het Rijk komt en zij daarom 1.450 euro per jaar aan vrijwillige ouderbijdrage vragen voor onder andere kleine klassen en vakdocenten? Is de Minister het hiermee eens?

Het is mogelijk om met de bestaande middelen goed onderwijs te geven. Hiervan zijn veel goede voorbeelden bekend. De genoemde vrijwillige ouderbijdrage vinden wij hoog. Voorop moet staan dat deze echt vrijwillig is. Momenteel zijn wij bezig met het opzetten van een onderzoek naar de doelmatigheid en de toereikendheid van de bekostiging in het funderend onderwijs. In het voorjaar ontvangt de Tweede Kamer in een brief meer informatie over de opzet en de invulling van dit onderzoek.

Wat doet dit met de toegankelijkheid van het onderwijs? Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de reserves die schoolbesturen aanhouden, zo vragen de leden van de SP-fractie aan de Minister.

Het vragen van een dergelijk hoge vrijwillige ouderbijdrage is niet alleen onwenselijk, maar ook onnodig, zelfs als de ouderbijdrage ook echt vrijwillig is. De onderwijsinspectie voert gesprekken met besturen om de bewustwording bij besturen over doelmatig onderwijsbeleid en de daarbij behorende financiële keuzes te vergroten. Ook benaderen de sectorraden besturen met grote reserves om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en zich hierover te verantwoorden in hun jaarverslag.

De leden zijn het met de Minister eens dat het zorgelijk en onwenselijk is dat er zoveel geld niet wordt uitgegeven door samenwerkingsverbanden, terwijl nog steeds duizenden kinderen niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben of zelfs thuis zitten zonder onderwijs. Ook dit is echter niet nieuw. De leden betwijfelen dan ook of gesprekken hierover voeren in de verschillende regio's in het land tot het gewenste resultaat leidt, namelijk dat geld dat nu op de planken ligt daadwerkelijk gaat naar kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Wat is de Minister bereid te doen om de hoogte van de reserves bij samenwerkingsverbanden naar beneden te brengen?

Wij zijn blij met de concrete aanbevelingen uit het rapport Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk dit zorgvuldig te doen. Eén van die aanbevelingen is het instellen van een maximale reserve. De onderwijsinspectie onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en de randvoorwaarden hiervoor. Daarnaast is het van belang dat het risico wordt beperkt op een eventuele negatieve prikkel die kan leiden tot ondoelmatige besteding. Over de uitkomsten van het onderzoek wordt uw Kamer

in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) geïnformeerd.

Hoe staat hij ten opzichte van het vaststellen van een noodzakelijk maximum aan reserves voor samenwerkingsverbanden, zeker gezien het feit dat samenwerkingsverbanden ten opzichte van schoolbesturen relatief weinig risico lopen en vrijwel geen langlopende verplichtingen aan hoeven te gaan?

Ook hiervoor geldt dat dit meeloopt in het onderzoek van de onderwijsinspectie.

Hoe staat de Minister ten opzichte van de aanbevelingen die de onderwijsinspectie doet in het onderzoek Zicht op besteding van de middelen voor passend onderwijs, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk om dat zorgvuldig te doen. Hierbij blijft het van belang om te zoeken naar een goede balans tussen enerzijds een goede verantwoording en anderzijds beperkte administratieve lasten voor schoolbesturen en scholen. Daarnaast vinden we het van belang om het risico op ongewenste gedragseffecten die leiden tot een ondoelmatige besteding te beperken. Over de uitkomsten uit het onderzoek wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs aan uw Kamer geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij verbazen zich over de toegenomen reserves in het funderend onderwijs en delen de mening van beide bewindslieden dat sparen geen doel op zich mag zijn. Zij betwijfelen echter of de proactieve benadering van schoolbesturen door sectorraden om hen aan te sporen hun reserves in te zetten en de gesprekken die de Minister voor BVOM in verschillende regio's in het land zal gaan voeren, effectief zullen zijn om de reserves terug te brengen tot reële proporties. Welke afrekenbare doelen ten aanzien van de besteding van reserves staan de bewindslieden voor ogen?

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar reserves dat is aangekondigd in de Financiële Staat van het Onderwijs en de wijze van begroten zal worden bekeken welke interventies noodzakelijk zijn.

Het baart de leden van de PvdA-fractie zorgen dat het LECSO recentelijk moest signaleren dat speciale basisscholen het afgelopen jaar ruim tweeduizend leerlingen erbij hebben gekregen, dat wat passend onderwijs betreft de rek eruit is op gewone basisscholen, die toch al worstelen met te grote klassen en te weinig leerkrachten, maar dat samenwerkingsverbanden steeds meer hun eigen regels maken en in paniek kinderen veel te laat hulp bieden die dezen nodig hebben, om zo de kosten te drukken. Hoe beoordelen de bewindslieden deze paniek, mede in het licht van de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit die bij samenwerkingsverbanden groter zijn dan bij schoolbesturen in het primair – en voortgezet onderwijs?

We zien geen signalen van paniek. Wel herkennen we de worsteling van de scholen. Het uitgangspunt van passend onderwijs is dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als dat kan in het regulier onderwijs worden opgevangen, maar als dat moet in het speciaal onderwijs. In het afgelopen schooljaar zien we inderdaad een stijging van het aantal leerlingen dat naar het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs gaat. In totaal gaat het om ongeveer 2000 leerlingen extra in 2018 ten opzichte van 2017. Bij de samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs zien wij op dit moment geen significant verband tussen positieve of negatieve verevende samenwerkingsverbanden en het aandeel leerlingen

in het speciaal onderwijs. Ook is er geen verband tussen de reserves bij samenwerkingsverbanden en een positieve of negatieve verevening. Zowel de financiële positie en reserves van samenwerkingsverbanden, als de effecten van de verevening worden het komende (voor)jaar nader onderzocht. Om ervoor te zorgen dat op regionaal niveau meer maatwerk kan worden geboden aan leerlingen, is het samenwerkingsverbanden toegestaan hun eigen regels te maken.

Delen de bewindslieden het oordeel van LECSO: «We zijn schadelijk bezig»? Wat klopt er in dit licht van de conclusie van het rapport Zicht op de besteding van middelen voor passend onderwijs: «Het goede nieuws is dat wij geen aanwijzingen hebben dat leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning deze niet hebben gekregen»? Vergoelijkt dit rapport hiermee de hulp die kinderen veel te laat krijgen onder het motto: beter laat dan nooit? Waarom kiest de regering er niet voor om met samenwerkingsverbanden gerichte afspraken te maken over een maximale omvang die op de reserve staat?

Uit onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de Evaluatie passend onderwijs, blijkt momenteel niet dat kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte veel te laat hulp krijgen. Wij blijven dit monitoren gedurende de evaluatieperiode.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 worden op dit moment de aanbevelingen onderzocht op randvoorwaarden en haalbaarheid. Het is belangrijk dit zorgvuldig te doen. Eén van die aanbevelingen is het instellen van een maximale reserve. De onderwijsinspectie onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en de randvoorwaarden hiervoor. Daarnaast is het van belang dat het risico wordt beperkt op een eventuele negatieve prikkel die kan leiden tot ondoelmatige besteding. Over de uitkomsten uit het onderzoek wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2019) aan uw Kamer geïnformeerd

Begin 2018 schetste de onderwijsinspectie een zorgelijk beeld over de toekomstbestendigheid van de aoc's. Na een éénmalige toevoeging van 11 miljoen euro aan de lumpsum voor deze aoc's in 2018, ontvangen vanaf 1 januari 2019 alle mbo-instellingen een gelijke bekostiging. De onderwijsinspectie blijft echter bijzondere aandacht besteden aan de financiële continuïteit van de aoc's. Betekent dit dat er in de toekomst toch rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van ongelijke bekostiging, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Geldt zo iets eventueel ook bij de uitkomsten van het onderzoek naar de kwetsbaarheid van kleinere mbo-instellingen?

Zoals de leden opmerken is de mbo-bekostiging van de aoc's sinds 2019 geharmoniseerd met de roc's en vakinstellingen. De zorgen van de onderwijsinspectie hadden vooral betrekking op de mate waarin aoc's anticipeerden op de daling van de leerlingen- en studentenaantallen en de kwetsbare financiële en kwalitatieve positie. De ontwikkelingen bij de aoc's worden nauwlettend in de gaten gehouden door de onderwijsinspectie. Daarnaast vragen de leden naar het onderzoek naar de overige kleine mbo-instellingen. In reactie hierop merken we graag op dat zij op identieke wijze worden bekostigd als de overige mbo-instellingen. Er is dus nu en in de toekomst geen sprake van een verschil in bekostiging van het mbo-onderwijs verzorgd door roc's, aoc's en vakinstellingen.

De bewindslieden stellen dat met de middelen studievoorschot fors wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. De leden hebben dit ook altijd gezien als voorwaarde bij de invoering van het sociaal leenstelsel zodat studenten zeker kunnen zijn van de beloofde investeringen in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Begin 2018 was de Algemene Rekenkamer echter kritisch over de mate waarin de eerder

afgesproken voorinvesteringen in het hoger onderwijs waren gerealiseerd. Nu worden de eerste overzichten met kwantitatieve en kwalitatieve informatie op het niveau van stelsel en van de instellingen begin 2019 opgesteld. Wordt de Kamer straks ook geïnformeerd over de mate waarin de lokale medezeggenschap zich bij instellingen herkent in de voorstelling van zaken die deze overzichten geven? Hoe en op welke termijn zal dit geschieden, zo vragen de genoemde leden van de PvdA-fractie?

In 2019 wordt er op een aantal momenten gerapporteerd over de voorinvesteringen, de besteding van de studievoorschotmiddelen en de kwaliteitsafspraken. Allereerst ontvangt uw Kamer in het voorjaar van 2019 een beeld van de lessen die getrokken zijn uit de besprekingen van de instellingsrapportages van de Algemene Rekenkamer over de voorinvesteringen. Dit zal op sectorniveau plaatsvinden. Daarnaast zullen medio 2019 alle instellingen in hun jaarverslagen rapporteren over de realisatie van de geplande bestedingen van de studievoorschotmiddelen over het jaar 2018. Ten slotte zijn alle instellingen van start met het maken van hun plannen voor de kwaliteitsafspraken. Deze plannen hebben betrekking op de periode 2019 tot en met 2024. Onderdeel van de beoordeling van deze plannen is de betrokkenheid van de medezeggenschap. Per instelling zal dus worden beoordeeld of het plan voor de kwaliteitsafspraken en de besteding van de studievoorschotmiddelen in samenspraak met de medezeggenschap is opgesteld, zij voldoende betrokken en gefaciliteerd zijn en hebben ingestemd met het plan. Deze beoordelingen zullen grotendeels dit jaar plaatsvinden, en uiterlijk in april 2020. De centrale medezeggenschap van een instelling krijgt jaarlijks de gelegenheid om zelfstandig te rapporteren over de besteding van de studievoorschotmiddelen in een bijlage van het jaarverslag. De NVAO zal in het najaar van 2020 een landelijk beeld opmaken van de stand van zaken omtrent de kwaliteitsafspraken.