

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1640

Vragen van de leden **De Hoop** (PvdA), **Westerveld** (GroenLinks) en **Kwint** (SP) aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over *de gevolgen van de veranderende bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs* (ingezonden 13 januari 2022).

Antwoord van Minister **Wiersma** (Primair en Voortgezet Onderwijs) (ontvangen 10 februari 2022).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Basisonderwijs krijgt volgend schooljaar 500 miljoen euro minder»?¹

Antwoord 1

Ja, ik heb van dit bericht kennisgenomen.

Vraag 2

Klopt het dat schoolbesturen tussen augustus en december 2022 zo'n 7,2% van de personele bekostiging die zij op dat moment nog niet hebben ontvangen vanwege de nieuwe bekostigingssystematiek, boekhoudkundig zullen moeten aanvullen vanuit de eigen reserves?

Antwoord 2

Nee, het klopt niet dat schoolbesturen in de periode augustus tot en met december 2022 recht hebben op meer budget dan dat ze daadwerkelijk vanuit OCW ontvangen, zij hoeven dit dus ook niet uit de reserves aan te vullen. In de huidige systematiek wordt de bekostiging van de personeelskosten op basis van het schooljaar bepaald. In de eerste vijf maanden van het schooljaar (augustus tot en met december) wordt conform regelgeving van OCW circa 35% van de bekostiging uitbetaald en in de laatste zeven maanden van het schooljaar (januari tot en met juli) wordt circa 65% uitbetaald. Zowel op schooljaarbasis als op kalenderjaarbasis wordt dus te allen tijde 100% uitbetaald.

Dit betaalritme is in 2006 ontstaan bij de overgang van de declaratiesystematiek naar huidige lumpsumsystematiek in het primair onderwijs. De lumpsum-bekostiging in augustus tot en met december 2006 (35%) plus de afrekening

¹ NU.nl, 12 januari 2022, <https://www.nu.nl/binnenland/6176898/basisonderwijs-krijgt-volgend-schooljaar-500-miljoen-euro-minder.html>

van overlopende kosten (circa 6%) was voldoende om aan de betalingsverplichting van besturen in die periode te kunnen voldoen (gemiddeld circa 41%). Voor januari tot en met juli daaropvolgend werd dus 65% bekostiging verstrekt, terwijl een bestuur in die periode 59% van de jaarlijkse vergoeding aan personele kosten nodig had om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Dit was dus 6% meer dan nodig. Er is toen ook aangegeven dat wat wordt overgehouden, gebruikt moet worden als aanvulling op het betaalritme in de periode augustus tot en met december van het volgende schooljaar.² In de administratie van schoolbesturen worden niet de feitelijke ontvangsten als inkomsten geboekt, maar het totale schooljaarbudget in maandelijks gelijke delen als baten geboekt. Dat betekent dat er in de periode augustus tot en met december 42% inkomsten wordt geboekt, terwijl er feitelijk 35% wordt uitbetaald. Het verschil van circa 7% in de eerste vijf maanden van het schooljaar wordt op dit moment door schoolbesturen als vordering opgenomen op de balans in het jaarverslag, boekhoudkundig betekent dit een tijdelijke stijging van het vermogen van een schoolbestuur. Op 1 augustus van elk jaar is de vordering weer € 0.

Vanaf 1 januari 2023 geldt de nieuwe bekostigingssystematiek. Voor de periode augustus tot en met december 2022 wordt geen budget voor een geheel schooljaar bepaald, maar alleen voor deze periode. Schoolbesturen krijgen, net als elk jaar, 35% van de bekostiging. Het verschil is echter dat scholen niet 42% van de bekostiging kunnen toekennen aan deze periode. Hierdoor lijkt het alsof schoolbesturen minder budget in deze periode ontvangen, terwijl ze feitelijk gewoon het deel van het budget krijgen wat ze ieder jaar krijgen.

De vereenvoudiging van de bekostiging wordt budgetneutraal uitgevoerd en heeft geen consequenties voor de hoogte van de totale bekostiging die naar het primair onderwijs gaat. Wel zorgt het wegvallen van de grondslag voor de vordering voor een boekhoudkundige daling van de vermogenspositie van schoolbesturen. Overigens biedt deze stand het werkelijke beeld van de vermogenspositie van een schoolbestuur. Met de éénmalige daling van het eigen vermogen is er het risico dat besturen (of hun toezichthouders) dit willen compenseren en daarvoor gaan bezuinigen of investeringen terugdraaien. Dat is niet nodig, immers het budget dat de schoolbesturen van OCW ontvangen, blijft gelijk. Voor de bedrijfsvoering hoeft het wegvallen geen effect te hebben. Om te voorkomen dat het wegvallen van de grondslag voor de vordering tot onnodige besparingen gaat leiden, is het vooral van belang hier duidelijk over te communiceren. Dit is ook al gebeurd, onder andere via een brief aan alle schoolbesturen en een toelichting in webinars, dit is naar aanleiding van de berichtgeving van NU.nl verder uitgebreid.

Vraag 3

Klopt het dat het eigen vermogen een bufferfunctie heeft die is opgebouwd op basis van risico-inventarisatie en dat deze buffer na verlaging weer opgebouwd moet worden om in voorkomende gevallen risico's af te kunnen dekken?

Antwoord 3

Het klopt dat het eigen vermogen onder andere een bufferfunctie heeft, maar deze buffer zal niet in alle gevallen weer opgebouwd moeten worden. In veel gevallen was de buffer de afgelopen jaren juist te groot. Hierbij is het van belang om te kijken naar de signaleringswaarden die de inspectie hanteert. Deze signaleringswaarden gebruikt de inspectie om risicogericht de financiële situatie van een schoolbestuur te onderzoeken. De signaleringswaarden zijn een indicator die de inspectie gebruikt voor het financieel continuïteitstoezicht. De besturen die onder de signaleringswaarden komen worden door de inspectie nader geanalyseerd. Deze signaleringswaarden zijn nadrukkelijk geen normen waaraan schoolbesturen moeten voldoen. Het onderschrijden van een norm leidt niet automatisch tot verscherpt toezicht en het behalen van de norm leidt omgekeerd niet automatisch tot het opheffen daarvan. Het is dus niet per definitie nodig om de buffer op te bouwen om aan deze signaleringswaarde te voldoen, daar is een nadere, bredere analyse nodig van de inspectie. In het antwoord op vraag 5 ga ik

² Staatscourant 2006, nr. 135

nader in op hoe de inspectie omgaat met schoolbesturen waarvan één of meerdere kengetallen onder de signaleringswaarde liggen als gevolg van het vervallen van de grondslag voor de vordering op OCW.

Vraag 4

Klopt het dat schoolbesturen na de vermindering van het eigen vermogen van macro 500 miljoen euro dit vermogen ten behoeve van het afdekken van risico's slechts kunnen aanvullen vanuit de exploitatie en dat dus ten koste gaat van investeringen in het onderwijs?

Antwoord 4

Zoals aangegeven gaat het hier om een technische, boekhoudkundige exercitie en verdwijnt er feitelijk geen geld bij besturen. Besturen hoeven deze vermindering van het eigen vermogen dus niet aan te vullen vanuit de exploitatie.

Vraag 5

Uw voorganger stelde dat er coulant zal worden omgegaan met scholen die in de problemen komen met de signaleringswaarde door deze nieuwe bekostiging. Is bekend bij hoeveel scholen er problemen zullen ontstaan? Waaruit zal de coulant bestaan?

Antwoord 5

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 wordt de signaleringswaarde gebruikt voor de beoordeling van de financiële positie van schoolbesturen. Aangezien het hier gaat om een technische, boekhoudkundige exercitie heeft mijn voorganger de inspectie gevraagd om hier in dergelijke gevallen coulant mee om te gaan. De inspectie heeft aangegeven dat besturen niet in het continuïteitstoezicht zullen worden betrokken indien in het jaarverslag 2022 één of meerdere kengetallen onder de signaleringswaarde liggen als gevolg van slechts het vervallen van de grondslag voor de vordering op OCW. In die gevallen zal er dus ook geen sprake zijn van gesprekken met het bestuur of een eventueel herstel- of verbetertraject. Ook in de vier daarop volgende jaren zal de inspectie specifiek rekening houden met het vervallen van de vordering. Indien een kengetal onder de signaleringswaarde zou hebben gelegen ook als geen sprake was geweest van het vervallen van de vordering, zal de inspectie haar gebruikelijke werkwijze hanteren. Kortom, de inspectie houdt in de beoordeling van de financiële kengetallen gedurende een periode van in totaal vijf jaar rekening met het effect van het vervallen van de grondslag voor de vordering.

Voor de afgelopen jaren is doorgerekend wat het wegvallen van de grondslag voor de vordering voor effect zou hebben op deze signaleringswaarden. In de onderstaande tabel is de uitkomst hiervan te zien. Bijvoorbeeld, voor de signaleringswaarde solvabiliteit³ hanteert de inspectie een signaleringswaarde van 30%. In 2020 zijn er 18 schoolbesturen die onder deze waarde zitten. Zonder de vordering op OCW zijn er 24 schoolbesturen die onder de waarde komen.

Daarnaast is in de tabel ook te zien hoe het wegvallen van de grondslag voor de vordering zich verhoudt tot het mogelijke bovenmatige eigen vermogen in de sector. Er is sprake van mogelijk bovenmatig eigen vermogen als dit een speciaal hiervoor door de inspectie ontwikkelde signaleringswaarde overschrijdt. Over 2020 zijn er 501 besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen, voor in totaal € 677,5 mln. Zonder de vordering zijn er nog steeds 379 besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen, voor in totaal € 420,6 mln.

Voor de vergelijkbaarheid toont de tabel de signaleringswaarde die in 2018 en 2019 van toepassing waren. Vanaf 2020 gelden nieuwe signaleringswaarden. Het weerstandsvermogen is dan geen onderdeel meer en voor liquiditeit geldt dat gekeken wordt naar de omvang van het schoolbestuur (voor kleine besturen wordt 150% gehanteerd, middelgrote 100% en grote nog steeds 75%). Met deze nieuwe signaleringswaarde zou het aantal besturen onder de

³ De inspectie gebruikt als signaleringswaarde solvabiliteit 2: het totale eigen vermogen plus voorzieningen gedeeld door de totale passiva

liquiditeitswaarde stijgen van 28 naar 54. Ook hierbij geldt dat onderschrijding van de signaleringswaarde niet automatisch leidt tot verscherpt toezicht.

	2018		2019		2020	
	Incl. vordering	Excl. vordering	Incl. vordering	Excl. vordering	Incl. vordering	Excl. vordering
Solvabiliteit (30%)	13	24	10	16	18	24
Liquiditeit (75%)	13	29	7	13	8	17
Weerstandsvormogen (5%)	15	29	9	18	14	31
Mogelijk bovenmatig eigen vermogen (in mln.)	850,0	574,4	906,0	618,1	677,5	420,6
Aantal besturen met mogelijk bovenmatig eigen vermogen	580	458	590	477	501	379
Totaal aantal besturen	963		936		906	

Vraag 6

Is dit een puur een «technische exercitie» zoals uw voorganger het noemde⁴, of kunnen er wel degelijk negatieve effecten zijn voor scholen? Betekent dit dat er feitelijk 500 miljoen euro minder aan onderwijs besteed kan worden?

Antwoord 6

Ik ben het eens met het met mijn voorganger dat dit een puur technische, boekhoudkundige exercitie is. Ik blijf steeds 100% van het budget uitbetalen aan scholen, dat verandert niet met de overgang naar de vereenvoudigde bekostiging per 2023.

Vraag 7

Op welke manier verhoudt deze mogelijke afname van reserves zich tot het feit dat «De medezeggenschapsraden en de raden van toezicht bij de afbouw van reserves een actieve rol moeten spelen»?⁵

Antwoord 7

Het verdwijnen van de vordering is geen maatregel geweest om de reserves bij schoolbesturen af te bouwen. De vordering leidt boekhoudkundig tot hogere reserves op 31 december van enig jaar. Daarom is het ook in het kader van de afbouw van reserves goed dat de vordering verdwijnt. Hiermee ontstaat een meer feitelijke (en beter) beeld van de reservepositie van besturen, dit is ook te zien in de tabel bij vraag 5.

Vraag 8

Deelt u de mening dat gezien de grote opgaven waar het onderwijs voor staat zoals het verbeteren van de onderwijskwaliteit, maar bijvoorbeeld ook de verbetering van ventilatie in schoolgebouwen, dit geld uit de reserves misschien beter daarin geïnvesteerd had kunnen worden, dan dit nu op deze manier af te boeken?

Antwoord 8

Zoals ik in de eerdere vragen heb aangegeven, gaat het hier om een technische, boekhoudkundige exercitie en blijf ik steeds 100% van het budget uitbetalen aan besturen. Het verdwijnen van de vordering gaat dus niet ten koste van andere belangrijke zaken.

Vraag 9

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk beantwoorden, zodat enige onduidelijkheid bij schoolbesturen en leraren kan worden opgehelderd?

⁴ Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 18 januari 2021 (Kamerstuk 35 605, nr. 12)

⁵ Kamerstuk 35 925-VIII, nr. 11

Antwoord 9

Ja. Via Rijksoverheid.nl is kort na de berichtgeving van nu.nl ook extra informatie gepubliceerd dat eventuele onduidelijkheid bij besturen en leraren kan ophelderen.