

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

605

Vragen van het lid **Van Haga** (Groep Van Haga) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de miljarden aan onderwijsgeld die niet aan onderwijs worden besteed* (ingezonden 23 oktober 2023).

Antwoord van Minister **Paul** (Primair en Voortgezet Onderwijs) (ontvangen 14 december 2023).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «8 Miljard aan onderwijsgeld belandt niet in de klas, maar bij schoolbesturen op de bank», van Follow the Money?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Waarom is er, ondanks dat er al jaren kritiek en zorgen worden geuit en vragen worden gesteld door de Tweede Kamer, de Onderwijsinspectie en de Algemene Rekenkamer over de financieringsstructuren in het onderwijs, nog altijd geen verandering gekomen in de manier waarop het onderwijs in Nederland gefinancierd wordt?

Antwoord 2

Zoals aan uw Kamer toegelicht in de kabinetsreactie op het IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» vindt er naar aanleiding van het IBO en van de motie Beertema² een herijking plaats van de sturing in het funderend onderwijs. Deze herijking is nodig. Het IBO stelt dat er een sturingsmix is ontstaan die niet het beste uit het onderwijs naar boven haalt. Daarom ben ik in gesprek met het veld om te kijken welke verbeteringen door te voeren zijn op de thema's zeggenschap, bekostiging en arbeidsvoorwaardenvorming met als doel om te komen tot een manier van sturen die wél de beste randvoorwaarden schept voor goed onderwijs. Ik bezie de financieringsstructuren (bekostiging) in samenspraak met de andere thema's en met de sturing in den brede, omdat keuzes in de bekostiging ook afhankelijk zijn van het type

¹ Follow the Money, 21 oktober 2023, «8 Miljard aan onderwijsgeld belandt niet in de klas, maar bij schoolbesturen op de bank», <https://www.ftm.nl/artikelen/geldstromen-onderwijs-lumpsum>.

² Motie Beertema verzoekt de regering het huidige bestuursmodel te evalueren en te onderzoeken hoe het primaat van de politiek hersteld kan worden en daarbij ook de voor- en nadelen van de lumpsumfinanciering kritisch te bezien.

sturing dat gewenst is. Daarbij hangt de financieringsstructuur ook samen met de zeggenschapsstructuur en moeten keuzes dus in gezamenlijkheid gemaakt worden voor een consistent en duidelijk systeem. Daarom worden verschillende samenhangende pakketten uitgewerkt. In de tweede helft van het eerste kwartaal van 2024 wordt u hierover per Kamerbrief geïnformeerd. Over de te maken keuzes ga ik dan graag met uw Kamer in gesprek.

Vraag 3

Waarom is er nog altijd geen goede financiële verantwoordingsplicht voor schoolbesturen en is er dus geen zicht op waar het onderwijsgeld precies aan besteed wordt?

Antwoord 3

Er is een financiële verantwoordingsplicht voor schoolbesturen. Instellingen zijn verplicht zich jaarlijks door middel van het jaarverslag te verantwoorden over hoe zij publieke middelen besteden. Met het jaarverslag (o.m. bestaande uit een bestuursverslag en jaarrekening), dat voorzien is van een controleverklaring van een accountant, leggen besturen verantwoording af aan hun stakeholders en aan de Minister. Ook worden scholen verzocht zich extra te verantwoorden over maatschappelijke thema's als onder andere passend onderwijs, strategisch personeelsbeleid en het Nationaal Programma Onderwijs.

De controleverklaring bevat tevens een oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen van de besturen. Onderwijsbesturen verantwoorden zich op het zelfde detailniveau als de grote ondernemingen in Nederland.

Vraag 4

Waarom specificeert u, voorafgaand aan het toebedelen van onderwijsgeld aan schoolbesturen, niet waaraan deze gelden moeten worden besteed en wordt geen reële inschatting gemaakt van de kosten voor het behalen van die doelen, om ervoor te zorgen dat scholen het geld gericht kunnen uitgeven en ook kunnen verantwoorden?

Antwoord 4

Er zijn momenteel twee manieren om scholen van middelen te voorzien: bekostiging en subsidie. Bekostiging is bestedingsvrij, subsidie op aanvraag. Zoals reeds aangekondigd in de Kamerbrief masterplan basisvaardigheden³ wordt er gewerkt aan een nieuwe vorm van bekostiging die hier tussen in ligt. Hiermee kunnen wel voorwaarden aan de besteding gesteld worden. Op dit moment wordt er gewerkt aan een wetswijziging om dit financieringsinstrument mogelijk te maken. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in het voorjaar van 2024 aan uw Kamer aangeboden.

Vraag 5

Waarom zijn de subsidies voor het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), om de corona-achterstanden weg te werken niet gericht toegewezen aan duidelijke(r) programma's/methodes/doelen/tools/materialen/personen die daarvoor konden worden ingezet, anders dan de «menukaart» waaruit scholen een keuze konden maken?

Antwoord 5

De menukaart is zo samengesteld dat deze scholen duidelijke kaders geeft, maar ook ruimte laat voor maatwerk. Niet alle leerlingen hebben namelijk dezelfde vertragingen opgelopen. Scholen moeten het geld wel aan effectieve interventies besteden. Daarom is bij de start van het programma gewerkt aan een menukaart met effectieve interventies, gebaseerd op uitgebreid en hoogwaardig internationaal onderzoek. Dit garandeert dat scholen maatwerk kunnen bieden aan hun leerlingen, maar dit wel doen met effectieve interventies.

³ Kamerstuk 31 293, nr. 655

Vraag 6

Hoe is het mogelijk dat de opties die bovengenoemde «menukaart» bevatte qua kosten niet overeenkwamen met het geld dat vanuit het NPO werd toegekend aan scholen en waarom is vooraf niet berekend hoeveel het wegwerken van de achterstanden zou gaan kosten en/of was de «menukaart» (kostentechnisch) ontoereikend om dit te bewerkstelligen en te verantwoorden?

Antwoord 6

In de beginperiode van de pandemie werd al snel duidelijk dat de impact op de leerprestaties van leerlingen groot was. Alle betrokken partijen zagen de urgentie om snel te handelen: de problemen waren zo dringend, dat scholen direct aan de slag moesten met het maken van plannen om de opgelopen vertragingen aan te pakken. Scholen konden die plannen alleen uitvoeren met zekerheid over extra geld hiervoor. Het was toentertijd nog niet duidelijk hoe groot de vertragingen bij leerlingen precies waren. Sinds de start van het programma is het zicht op de vertragingen toegenomen en werd bevestigd dat deze aanzienlijk waren. Het verbeterde zicht daarop was aanleiding om in februari 2022 de middelen in het tweede en laatste jaar van uitkering anders over de scholen te verdelen⁴.

Vraag 7

Op welke manier is getoetst of scholen de gelden vanuit het NPO ook daadwerkelijk hebben aangewend voor de opties van de «menukaart», of dat op een toereikende manier is gebeurd en/of de NPO-gelden niet (ook) zijn gebruikt voor andere doeleinden? Indien dat niet is getoetst, kunt u dan uitleggen wat de overwegingen waren om hierop geen controle uit te voeren?

Antwoord 7

Op verschillende manieren wordt gevolgd hoe scholen het geld dat zij ontvangen vanuit het NP Onderwijs uitgeven. Zo verantwoorden schoolbesturen in hun jaarverslag hoe zij op schoolniveau de middelen hebben besteed. Op deze manier maken zij aan hun belangrijkste stakeholders duidelijk hoe zij tot plannen en besluiten zijn gekomen, waaraan zij geld hebben uitgegeven en wat hiervan de resultaten zijn. Aanvullend beantwoorden besturen vragen over het programma in het XBRL-portaal van DUO, waaronder verdiepende vragen over de besteding van middelen op schoolniveau. Dit geeft een goed beeld van de besteding van de middelen. In de vijfde voortgangsrapportage over het NP Onderwijs⁵, die op 28 november jl. is verschenen, zijn de belangrijkste uitkomsten van de verantwoordingsgegevens over het jaar 2022 opgenomen. Daarbij is het belangrijk om op te merken is dat een interventie valt of staat bij een goede toepassing. Daarom wordt via een jaarlijks implementatieonderzoek ook gevolgd hoe het gaat met de implementatie van het programma op scholen. Op 28 november jl. is de Kamer geïnformeerd over de meest recente resultaten van dit onderzoek.

Het is goed om op te merken dat het geld voor het NP Onderwijs via aanvullende bekostiging is toegevoegd aan de lumpsumfinanciering. Het voordeel is dat het geld relatief snel uitgekeerd kon worden, de administratieve lasten beperkt zijn en alle scholen zijn bereikt. Dit zijn belangrijke voordelen, gelet op de urgentie om het geld snel in te kunnen zetten. De consequentie van deze financieringsvorm is dat het geld ook voor andere doeleinden ingezet kan worden, zolang dit past binnen de wettelijke kaders. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4, wordt er gewerkt aan een nieuwe vorm van bekostiging die tussen bekostiging en subsidie in ligt. Hiermee kunnen voorwaarden worden gesteld aan de besteding.

⁴ Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 155

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/28/vijfde-voortgangsrapportage-nationaal-programma-onderwijs-voor-de-vijfde-voortgangsrapportage-over-het-np-onderwijs>.

Vraag 8

Vindt u het geoorloofd dat schoolbesturen de door de overheid toegewezen financiering (ook) aanwenden voor bijvoorbeeld beleggingen? Zo ja, waarom vindt u dat dat moet worden toegestaan, zeker met het oog op het feit dat de kwaliteit van het Nederlands onderwijs sterk achteruit gaat en manieren om die kwaliteit te verbeteren dus investeringsprioriteit zouden moeten hebben?

Antwoord 8

Het financiële beleid en het beheer van onderwijsbesturen en- instellingen moet dienstbaar zijn aan het realiseren van de publieke zaak. Daarbij hoort ook dat besturen geld dat niet direct nodig is voor het onderwijs tijdelijk kunnen beleggen onder strikte voorwaarden. Zo dient in het geval van beleggingen op basis van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016⁶ de hoofdsom van de belegging gegarandeerd te zijn door de financiële instelling waarbij de belegging plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer financiële middelen worden gespaard voor investering in leermedelen of de aanschaf van meubilair. Daarnaast geldt dat de schoolplannen waarin belangrijke keuzes ten aanzien van het schoolbeleid worden vastgelegd, instemming vereisen van de MR. Zij kijken kritisch mee op de keuzes die daarin worden gemaakt.

Vraag 9

Bent u nog steeds van mening dat het niet wenselijk is om de vrijheid van schoolbesturen in te perken? Zo ja, wat zijn hiervoor de overwegingen? Waarom moeten deze besturen zoveel (financiële) vrijheid hebben, terwijl het hier om het besteden van gemeenschapsgeld gaat en de burger zich er dus van zou moeten kunnen vergewissen dat belastinggeld dat toegewezen wordt aan onderwijs ook daadwerkelijk ten goede komt aan de educatie en ontwikkeling van onze kinderen?

Antwoord 9

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 10

Hoe reflecteert u op het feit dat de meeste scholen ouders vragen om een eigen bijdrage en de (sociale) druk die dat legt op gezinnen met een laag inkomen, terwijl scholen dus heel veel geld in kas hebben dat niet wordt gebruikt? Waarom wordt de ouderbijdrage niet afgeschaft en wordt het niet-gebruikte onderwijsgeld niet ingezet om gezinnen met lage inkomens te steunen, bijvoorbeeld door schoolmaaltijden, herinvoering van het schoolzwemmen, bekostigen van schoolreisjes en schoolmaterialen, bijlessen voor kinderen met onderwijsachterstanden etc.?

Antwoord 10

Niet alle scholen hebben bovenmatig hoge reserves, er zijn grote verschillen tussen scholen. Het is in iedere situatie onwenselijk dat ouders sociale druk ervaren om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. De wet verbiedt scholen dan ook om leerlingen uit te sluiten van deelname aan activiteiten die door school worden georganiseerd. Zoals eerder toegezegd informeer ik uw Kamer voor de begrotingsbehandeling over de mogelijke vervolgstappen rondom de vrijwillige ouderbijdrage, naar aanleiding van de aangenomen motie van Kamerlid De Hoop en de oproep van het onderwijsveld. Wat betreft het inzetten van de reserves, zie het antwoord op vraag 15.

Vraag 11

Waarom stelt u geen onafhankelijke financiële toezichthouders aan voor schoolbesturen, die controleren hoe de toegekende onderwijsmiddelen worden besteed?

⁶ (wetten.nl – Regeling – Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 – BWBR0038059 (overheid.nl))

Antwoord 11

De Raden van Toezicht en de medezeggenschap hebben een belangrijke rol bij het financiële toezicht op een schoolbestuur. Daarnaast geeft de accountant een controleverklaring over de rechtmatigheid af bij zowel de gegevens die voor de bepaling van de bekostiging worden aangeleverd en het jaarverslag. Bij het jaarverslag kijkt de accountant ook of het jaarverslag getrouw is. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de financiële continuïteit, de rechtmatigheid van de besteding van het geld en de kwaliteit van het onderwijs.

Vraag 12

Waarom wordt de hoogte van de lumpsum voor scholen dusdanig laat bekend gemaakt dat schoolbesturen de begroting daarop niet meer kunnen aanpassen?

Antwoord 12

Doordat de bekostiging in beide sectoren is zeer recent vereenvoudigd (2023 in het po en 2022 in het vo) is de voorspelbaarheid van de bekostiging toegenomen. Scholen zijn daardoor beter in staat om zelf in een vroegtijdig stadium, bijvoorbeeld tijdens de totstandkoming van de begroting, een inschatting te maken ten aanzien van de bekostiging die zij de komende jaren kunnen ontvangen. In het po wordt er ook in het voorjaar vanuit DUO een indicatie afgegeven van de bekostiging in het daaropvolgende jaar. In het po en het vo krijgen scholen uiterlijk in de maand december een eerste beschikking voor het jaar erop. In het najaar wordt de bekostiging definitief vastgesteld. Ten opzichte van de eerdere eerste beschikking gaat het met name om bijstellingen die te maken hebben met de loon- en prijsbijstelling. De loonbijstelling wordt vaak ingezet voor cao-ontwikkelingen; het extra geld is daarmee direct bestemd. Voor de prijsontwikkeling gaat het om relatief kleine wijzigingen die met name te maken hebben met prijsveranderingen die gedurende het jaar plaatsvinden. Hiermee kunnen juist eventuele veranderingen, als gevolg van prijswijzigingen, ten opzichte van de initiële begroting worden opgevangen. De prijsbijstelling gedurende het jaar geldt alleen in het vo. In het po wordt er een raming van de prijsbijstelling voorafgaand aan het jaar verwerkt in de budgetten.

Vraag 13

Hoe kan het dat de lumpsum ontoereikend is voor het organiseren van goed onderwijs, maar is er daarna toch weer incidenteel geld om de gaten mee te dichten? Erkent u dat structurele problemen niet met incidentele uitgaven kunnen worden opgelost en zo ja, waarom berekent u dat gegeven dan niet door in de lumpsum voor scholen, zodat er jaarlijks eenmalig een daadwerkelijk toereikend bedrag kan worden toegekend dat gespecificeerd en controlebaar besteed kan worden aan kwalitatief goed onderwijs, vaste personeelscontracten, lange termijnplannen en investeringen in het operationeel houden van scholen en alles wat daarbij komt kijken?

Antwoord 13

Uit het onderzoek van McKinsey naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging is eerder geconcludeerd dat de bekostiging toereikend is voor het fundament van het funderend onderwijs, om aan de basiskwaliteitseisen te voldoen⁷. Schoolbesturen hebben in het funderend onderwijs de afgelopen jaren over het algemeen positieve financiële resultaten gehad, zoals ook de laatste cijfers laten zien⁸. Het is alleen de bedoeling om incidentele middelen te verstrekken als de problemen die beoogd worden om op te lossen van tijdelijke aard zijn of er de wens is om bijvoorbeeld onderwerpen tijdelijk extra te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van NPO-middelen voor het inlopen van achterstanden als gevolg van corona. Daarbij is er wel expliciet voor gekozen om de bestedingstermijn voor deze middelen te verlengen⁹ omdat dit past bij

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 548

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fc6955180349d130cda8e057f6619de67e840add/pdf>

⁹ Kamerbrief over NP Onderwijs, verdeling middelen en verlenging van de bestedingstermijn | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

het feit dat de effecten van corona niet al in twee jaar weg zijn en de spreiding van middelen de doelmatigheid en kwaliteit van de besteding ten goede komt.

Vraag 14

Bent u bereid om toch opnieuw te overwegen om schoolbesturen financiële bestedingsregels op te leggen, zoals een vastgesteld bedrag dat uitgegeven moet worden aan onderwijzend personeel, het wegwerken van onderwijsachterstanden, lichamelijke opvoeding, etc., zodat de financieringsstructuren beter in kaart worden gebracht en er per school duidelijk wordt welke financiële middelen er nodig en toereikend zijn?

Antwoord 14

Zoals bij vraag 2 reeds toegelicht vindt er een herijking plaats van de sturing in het funderend onderwijs. Deze herijking vindt o.a. plaats op het thema bekostiging. U wordt hierover in de tweede helft van het eerste kwartaal van 2024 geïnformeerd. Overigens is er op dit moment (wettelijk) geen mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de bekostiging, zoals ook toegelicht bij vraag 4. Het stellen van voorwaarden is alleen mogelijk bij subsidies. Er wordt in dat kader ook gewerkt aan een wetsvoorstel om bekostiging meer gericht te verstrekken waarbij er voorwaarden gesteld kunnen worden o.a. ten aanzien van bestedingsdoeleinden. Bij de wetsbehandeling die voorzien is in 2024, kom ik verder met uw Kamer te spreken over de middelen die onder dit instrument gebracht zouden kunnen en moeten worden.

Vraag 15

Wat gaat u doen om ervoor te zorgen dat de onderwijsmiljarden die op dit moment op de plank blijven liggen toch worden besteed aan het daadwerkelijke onderwijs voor kinderen?

Antwoord 15

In de brief¹⁰ aan uw Kamer over de financiële positie van onderwijsinstellingen wordt verder ingegaan op het bovenmatig eigen vermogen van € 1,6 mld. en wordt aangegeven hoe de bovenmatig eigen vermogens aangepakt moeten worden.

Schoolbesturen worden gestimuleerd middelen in te zetten voor de verbetering van het onderwijs. Geld mag niet onnodig op de plank liggen. We doen dat onder andere doordat de bekostiging in het po en vo zeer recent is vereenvoudigd, waardoor schoolbesturen goed weten op hoeveel geld ze jaarlijks kunnen rekenen. Deze wetenschap maakt het scholen makkelijker om goed te kunnen begroten, waardoor er geen geld «overblijft» dat bovenmatig in de reserves belandt. Ook werken we aan een wetsvoorstel dat schoolbesturen verplicht het bovenmatig eigen vermogen af te bouwen.

¹⁰ Kamerstuk 33 495, nr. 124