

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

De financiële positie van onderwijsbesturen is in het algemeen goed. Dat is mooi, maar er zit een keerzijde aan, die ons en uw Kamer al langer zorgen baart. De reserves van besturen bleven de afgelopen jaren namelijk hoog, met name in het funderend onderwijs.¹ Over alle onderwijssectoren gaat het in 2020 om 1 miljard euro mogelijk bovenmatig eigen vermogen.

Met reserves bedoelen we in deze brief het mogelijk bovenmatig *publiek* eigen vermogen van besturen en instellingen. Het is dat deel van het publiek eigen vermogen dat uitgaat boven wat een bestuur redelijkerwijs heeft aan bezittingen om financiële risico's op te vangen. In de tabel staat het mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen (in miljoenen), per sector in de afgelopen vijf jaar. In 2020 zijn de reserves voor het eerst afgenomen.

¹ Zie o.a. Financiële Staat van het Onderwijs 2018 (lvhO 2019) en Financiële Staat van het Onderwijs 2019 (lvhO 2020).

		2016	2017	2018	2019	2020
po	<i>Aantal besturen met mogelijk bovenmatig EV</i>	623	619	580	590	501
	Mogelijk bovenmatig EV	€ 893	€ 912	€ 850	€ 906	€ 677
vo	<i>Aantal besturen met mogelijk bovenmatig EV</i>	126	129	132	145	120
	Mogelijk bovenmatig EV	€ 223	€ 232	€ 244	€ 288	€ 236
mbo	<i>Aantal besturen met mogelijk bovenmatig EV</i>	9	10	7	6	6
	Mogelijk bovenmatig EV	€ 68	€ 53	€ 60	€ 64	€ 64
hbo	<i>Aantal besturen met mogelijk bovenmatig EV</i>	6	5	3	3	2
	Mogelijk bovenmatig EV	€ 13	€ 8	€ 10	€ 9	€ 5
wo	<i>Aantal besturen met mogelijk bovenmatig EV</i>	2	2	2	2	1
	Mogelijk bovenmatig EV	€ 3	€ 4	€ 3	€ 3	€ 1

De afgelopen jaren hebben wij acties in gang gezet om aan de hoge reserves een einde te maken. Immers, het is de bedoeling dat ál het beschikbare geld goed wordt besteed, zeker gezien de grote uitdagingen, zoals gelijke kansen en het lerarentekort, waar het onderwijs voor staat.

Eén van de belangrijkste acties is de ontwikkeling van een signaleringswaarde voor bovenmatige reserves door de onderwijsinspectie. Alle besturen met reserves boven deze signaleringswaarde hebben van de inspectie in november 2020 een brief ontvangen. Besturen moeten zich sinds 2020 in het jaarverslag verantwoorden over de hoogte van hun reserves. In de brief van november is besturen gevraagd een bestedingsplan op te stellen voor de inzet van reserves en hierover het gesprek te voeren met de interne toezichthouders en de medezeggenschapsraad. Bij de nadere analyse van de financiële positie 2020 zal de inspectie in het reguliere toezicht en bij de rijkste besturen monitoren of besturen met bovenmatige reserves voldoende verantwoording en acties hebben opgenomen in het jaarverslag.

De medezeggenschapsraden en de raden van toezicht moeten bij de afbouw van reserves een actieve rol spelen. Om die invloed te versterken werken we aan instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting in het funderend onderwijs, zoals dat nu al geldt voor mbo en ho. Het is de taak van besturen om over de inzet van reserves de dialoog aan te gaan met álle stakeholders. Met name schoolleiders willen we nadrukkelijk aanmoedigen hun rol te pakken en proactief hun ideeën over de inzet van reserves voor versterking van het onderwijsproces onder de aandacht te brengen van het bestuur. Juist betrokkenen in een school weten wat er nodig is en waar de middelen het best voor ingezet kunnen worden. Besturen doen er dan ook goed aan dit proces actief te ondersteunen en goed naar de wensen en ideeën van schoolleiders te luisteren en waar mogelijk te honoreren.

We hebben u laten weten dat de inspectie de 5% van de besturen met de grootste overschrijdingen van de signaleringswaarde de komende jaren nader onderzoekt. In de verzamelbrief van 7 juli jl. kondigden we een duiding aan over de uitkomsten van het inspectieonderzoek («Dialogen over vermogen»). Dit onderzoek is de uitkomst van de eerste (jaarlijkse) monitor van besturen met hoge reserves.

Daarnaast hebben we u geïnformeerd over voorbereidingen met het oog op handhaving op bovenmatige reserves per 2024 (zie onder andere onze

Kamerbrief van 29 juni 2020² over de aanpak van de reserves in het onderwijs). Ook daarover kondigden we aan in de verzamelbrief van 7 juli jl. dat we over de uitwerking hiervan u zouden informeren.

Met deze brief geven we gevolg aan de toezeggingen. De brief bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaan we in op de uitkomsten van het inspectieonderzoek en in het tweede deel op het handhavingstraject. Dit overigens afgezien van de acties die wij eerder in gang gezet hebben rondom de aanpak van de reserves bij de samenwerkingsverbanden.³ Over de stand van zaken van deze aanpak wordt u namelijk binnenkort apart geïnformeerd.

Deel 1: Rapport «Dialogen over vermogen»

Het is goed om te lezen dat uit het inspectieonderzoek naar 44 besturen met de hoogste reserves blijkt, dat de introductie van de signaleringswaarde een beweging in gang heeft gezet, die negatief begroten stimuleert. Zowel bij besturen als bij interne toezichthouders en medezeggenschapsraden is de signaleringswaarde nu algemeen bekend en lijkt de cultuur van voorzichtigheid te worden doorbroken. Juist deze cultuur van voorzichtigheid is één van de oorzaken voor de opbouw van reserves. De inspectie concludeert dat het verbeteren van de risicoanalyses extra kan bijdragen aan het doorbreken van deze cultuur. Besturen kunnen meer systematisch tot realistische gekwantificeerde risico's komen.

De inspectie spreekt de verwachting uit dat de bekendheid van de signaleringswaarde de beweging bevordert naar meer investeren. Wij onderschrijven deze verwachting en gaan ervan uit dat de komende jaren besturen minder voorzichtig begroten. De eerste tekenen van een mogelijk duurzame afbouw van de reserves lijken zichtbaar in het boekjaar 2020. In 2020 zijn de reserves in alle sectoren licht afgenomen (zie tabel aan begin van deze brief). In de brief Financiële Positie Onderwijs, die wordt verstuurd voor de begrotingsbehandeling, zullen we u over deze ontwikkelingen nader informeren. We blijven de reserves vanzelfsprekend monitoren. Het is zaak dat de afbouw de komende jaren doorzet en dat besturen zich daartoe actief inspanssen.

In het rapport constateert de inspectie ruimte voor verbetering:

1. Dialoog

Ten eerste het belang van een goede dialoog over de reserves, zowel met externe als interne stakeholders. Wat betreft de *externe* dialoog geeft een derde van de onderzochte besturen aan de signaleringswaarde in hun specifieke geval niet passend te vinden en hierover graag het gesprek te voeren met de inspectie. Er kunnen redenen zijn om reserves boven de signaleringswaarde aan te houden. Maar ook dan moet de intentie erop zijn gericht dit in de toekomst af te bouwen. We vragen van besturen dan ook om de onderbouwing voor het aanhouden van reserves boven de signaleringswaarde op te nemen in het jaarverslag. De inspectie kan nu op basis daarvan het gesprek aangaan.

² Kamerbrief «Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen» van 29-6-2020 – Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 207.

³ Zie: Kamerbrief «Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs» van 4-11-2020 – Kamerstuk 31 497, nr. 371 en Kamerbrief «Verbeteraanpak passend onderwijs: de voortgang van de afbouw van de reserves bij samenwerkingsverbanden en de motie van de leden Van Meenen en Rog over een definitie van de doelgroep van passend onderwijs» van 15-3-2021 – Kamerstuk 31 497, nr. 388.

De inspectie benadrukt het belang van een goede *interne* dialoog. Zo is de medezeggenschapsraad niet altijd op de hoogte van de afbouwplannen, blijkt uit het onderzoek. Bovendien is het van belang voor het goede gesprek dat alle betrokkenen voldoende financiële kennis hebben. Met name bij medezeggenschapsraden kan het daaraan ontbreken. En juist de medezeggenschap moet in onze ogen goed in staat zijn actief input te leveren. Samen met de raden zullen we verkennen hoe we ervoor kunnen zorgen dat het interne gesprek over het eigen vermogen beter wordt gevoerd. We nemen daarbij ook de aanbeveling mee van de inspectie, om kennisdeling te faciliteren tussen besturen over de wijze waarop besturen hun afbouw willen realiseren (*benchmark*). Op deze manier willen we bijdragen aan de meer bestuurlijke dialoog over reserves.

2. Tijd nodig voor investeringen

Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat het voor veel besturen niet mogelijk is binnen twee jaar een volledige afbouw te realiseren. Hoewel de meeste besturen geen moeite zeggen te hebben om bestedingen te vinden, is het mogelijk dat het nog enkele jaren duurt voordat een reserve is afgebouwd.

Dit is wat ons betreft geen proces dat onnodig lang mag duren. De extra gelden vanuit het NP Onderwijs vormen daarbij geen excuus om reserves niet tijdig af te bouwen. De problematiek die als gevolg van corona is ontstaan is urgent. Er zijn op korte termijn maatregelen nodig om de opgelopen vertragingen in te lopen. De extra middelen moeten dan ook in de schooljaren 2021–2022 en 2022–2023 worden besteed. Zoals aan de Kamer gemeld, ben ik voornemens om u onder meer in het voorjaar van 2022 te informeren over de voortgang van het Programma in het funderend onderwijs, en dan te besluiten of een verlenging van de termijn waarin scholen de middelen kunnen besteden aan de orde moet zijn. Bovendien kunnen besturen tijdens de looptijd van het Programma, en daarna, in specifieke gevallen ervoor kiezen in hun eigen vermogen een bestemmingsreserves op te nemen voor de middelen vanuit het NP Onderwijs. Daarmee maken zij een zichtbaar onderscheid in het eigen vermogen voor deze middelen. Vooralsnog worden scholen, besturen, de medezeggenschap en de intern toezichthouder dan ook opgeroepen voortvarend aan de slag te blijven met de uitvoering van het schoolprogramma met behulp van de inzet van de middelen vanuit NP Onderwijs én mogelijk ook vanuit de reserves.

Het is aan de besturen hoe de reserves worden afgebouwd en hoeveel tijd daarmee gemoeid gaat. Bij het handhavingstraject, wat verderop ter sprake komt, zullen we expliciet vermelden dat besturen enkele jaren de tijd krijgen om de reserves af te bouwen. Maar, net als de inspectie, gaan we ervan uit dat in alle sectoren de komende jaren doelmatige afbouw van bovenmatige reserves zichtbaar wordt. Over 2020 lijkt zich dit al te tonen en we blijven monitoren of deze afbouw doorzet.

3. Concrete plannen

De inspectie concludeert in haar rapport dat besturen ervoor moeten zorgen dat er concrete en goedgekeurde plannen zijn voor de inzet van reserves, gekoppeld aan strategische doelstellingen. Wij onderschrijven deze oproep voor beleidsrijk begroten. Besturen moeten in hun jaarverslag (de inzet van) de reserves onderbouwen. De inspectie zal in het reguliere toezicht aan deze onderbouwing aandacht besteden.

De signaleringswaarde lijkt bij te dragen aan het doorbreken van de cultuur van voorzichtigheid die deels ten grondslag ligt aan de opbouw van reserves. In het reguliere toezicht en in het vervolgonderzoek schenkt de inspectie aandacht aan de afbouw van reserves. We zullen de ontwikkeling van de reserves blijven monitoren en intussen voorbereidingen treffen met het oog op handhavend optreden bij teveel reserves. Alles moet erop zijn gericht de reserves de komende jaren af te bouwen. Om ervoor te zorgen dat dit ook echt gebeurt, hebben we al eerder aangekondigd met wetgeving te komen. Het is belangrijk om in de aanpak een sluitstuk te hebben waardoor de afbouw van bovenmatige reserves ook echt effectief wordt gerealiseerd de komende jaren. Zie hierna.

Deel 2: Handhavingstraject bovenmatige reserves

De afgelopen periode zijn effectieve en juridisch haalbare handhavingsmogelijkheden verkend en uitgewerkt. We informeren u over de voortgang op dit thema, waarbij de inzichten vanuit het inspectieonderzoek zijn verwerkt.

1. Handhaving

Het belangrijkste doel van het terugdringen van bovenmatige reserves is het stimuleren van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen. Om dat te bereiken zijn al verschillende stappen genomen, zoals: de introductie van de signaleringswaarde, betere verantwoording, *benchmarking* en *benchlearning*, verbetering van de voorspelbaarheid van de bekostiging en voor het funderend onderwijs de vereenvoudiging van de bekostiging en de inzet op de voorziening groot onderhoud. Deze acties zullen naar verwachting leiden tot een afname van de reserves in de sectoren en te zien aan boekjaar 2020 lijken de eerste stappen in die richting te zijn gezet. Maar doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is zo belangrijk dat dit niet vrijblijvend kan zijn. Het duidelijk wettelijk vastleggen wat een acceptabele reservepositie is en handhaving daarop is daarmee het sluitstuk om dit te bewerkstelligen.

2. Rol signaleringswaarde in handhaving

De signaleringswaarde voor reserves wordt het startpunt in de handhaving. Indien een bestuur meer reserves heeft dan de signaleringswaarde, dit niet met een goede reden kan onderbouwen en geen voldoende afbouw laat zien in de jaren daarna, dan moet er gesanctioneerd kunnen worden. Om de signaleringswaarde te kunnen handhaven, wordt wetgeving voorbereid, waarmee de verplichting de reserves onder de signaleringswaarde te houden als deugdelijkheidseis wordt vastgelegd. Hierbij blijft de signaleringswaarde een startpunt. De inspectie zal namelijk pas overgaan tot een sanctie in situaties waarin het bestuur geen goede onderbouwing heeft voor de reserves die boven de signaleringswaarde liggen en dit ook niet gedurende enkele jaren afbouwt of gaat afbouwen.

Bij een juridische interventie zijn we ons ervan bewust dat de signaleringswaarde is ontwikkeld voor het vaststellen van een *vermoeden* van teveel reserves. Een individueel schoolbestuur kan een goede reden hebben dat in vergelijking met andere besturen er hogere reserves zijn. Daarnaast willen we voorkomen dat de reserves niet doelmatig worden besteed, om maar snel van het geld af te komen vanwege een mogelijke sanctie. Daarom zullen we in het handhavingstraject de redenen voor het aanhouden van bovenmatig publiek eigen vermogen expliciet betrekken.

Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheid ligt waar die hoort. Het is aan het bestuur om aannemelijk te maken dat er in hun situatie reden is tot aanhouden van hoge reserves. De inspectie beoordeelt vervolgens de onderbouwing. Op deze manier blijft de autonomie van schoolbesturen geborgd.

3. Wetgevingstraject

De voorbereiding voor een wetsvoorstel, dat een juridische basis creëert voor handhavend optreden tegen bovenmatige reserves in het onderwijs, is intussen gestart. Het streven is de wettelijke regeling per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Onze inspanningen zijn er op gericht het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2022 in internetconsultatie te brengen.

Een dergelijke wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van sancties zal een zorgvuldige regeling vergen binnen de geldende onderwijsrechtelijke, Europeesrechtelijke en constitutionele kaders, zoals het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), de vrijheid van inrichting van scholen en het uitgangspunt van bekostiging naar gelijke maatstaven. De bekostiging die besturen en samenwerkingsverbanden op grond van de wet ontvangen zijn gekoppeld aan wettelijke bestedingsvoorwaarden. Het huidige sanctie-instrumentarium, zoals opschorten van bekostiging en het inhouden van een bepaald percentage van de bekostiging, dient ook voor deze nieuwe verplichting als uitgangspunt bij de wettelijke regeling.

Zoals gezegd blijven wij de ontwikkeling van de mogelijk bovenmatige reserves volgen en informeren wij u hierover middels de brief Financiële Positie Onderwijs die u jaarlijks voor de begrotingsbehandeling OCW ontvangt

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob