

Sectorplan

voor een
snelle en doelmatige afbouw
van de bovenmatige reserves
van de samenwerkingsverbanden
passend onderwijs po en vo



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Aanleiding.....	3
Analyse	3
Aanpak.....	3
Afzenders.....	4
1. Aanleiding en doel van dit plan	5
2. Analyse van de (mogelijk) bovenmatige reserves	10
2.1. De feitelijke situatie per 31 december 2019	10
2.1.1. Samenwerkingsverbanden po.....	10
2.1.2. Samenwerkingsverbanden vo	11
2.2. Oorzaken en oplossingen	13
2.3. De functie van reserves bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs.....	13
3. De afbouw van de bovenmatige reserves	15
3.1. De bovenmatige reserves worden in 2021 en 2022 afgebouwd, waar nodig ook nog in 2023.	15
3.2. De verwachte situatie per 31 december 2020	15
3.3. De afbouw in de uitvraag: sneller, maar nog niet snel genoeg.....	16
3.4. De te realiseren afbouw op sectorniveau in schema	17
3.5. Een belangrijk aandachtspunt: begroting versus realisatie	18
4. Plannen voor een snelle en doelmatige inzet van de bovenmatige reserves	19
4.1. Kaders voor doelmatige inzet van de bovenmatige reserves	19
4.2. Bestedingsdoelen volgens de uitvraag.....	19
4.3. Conclusies uitvraag bestedingsdoelen	24
5. Van 1 naar 151	25
6. Stimuleren en monitoren	26
7. De inzet van bovenmatige reserves in een bredere financiële context	28
Bouwsteen 1 – Brief van de minister 11 december 2020 aan de besturen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo en tekst Maatregel 23	29
Bouwsteen 2 – Maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van ongewenste reserves	31
Bouwsteen 3 – Vertaling van de 25 maatregelen in de Verbeteraanpak passend onderwijs naar doelen die kunnen aansluiten bij de bestedingsplannen van de individuele samenwerkingsverbanden (voorbeelden)	34

Samenvatting

Aanleiding

Arie Slob, minister voor onder meer Basis- en Voortgezet Onderwijs heeft de Tweede Kamer toegezegd dat hij de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo vraagt om een gezamenlijk plan, waarmee de totale reserves van alle samenwerkingsverbanden (ver)snel(d) en doelmatig worden verminderd. De minister wil dit gezamenlijke plan uiterlijk 31 januari 2021 ontvangen. Per brief heeft hij op 11 december 2020 deze vraag bij de besturen van de samenwerkingsverbanden neergelegd en hen aangegeven aan welke eisen dit gezamenlijke plan moet voldoen.

De besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo zijn niet gezamenlijk georganiseerd. Daarom hebben de onderstaande vier organisaties besloten gezamenlijk verantwoording te nemen voor het opstellen van het door de minister gevraagde gezamenlijke plan en het stimuleren tot en monitoren van de uitvoering. We noemen dit gezamenlijke plan het sectorplan voor een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo (hierna sectorplan).

Dit plan dient twee doelen. In de eerste plaats geeft het antwoord op de eisen van de minister. In de tweede plaats ondersteunt en stimuleert het de 151 samenwerkingsverbanden. Zij moeten voor 1 mei 2021 een eigen plan opstellen, ter nadere invulling en detaillering van dit sectorplan.

Analyse

Het sectorplan opent met een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau. Deze bedroegen per 31 december 2019 ongeveer € 184 miljoen. Ook analyseert het plan hoe deze reserves konden ontstaan en wat, naast snelle en doelmatige afbouw, gedaan moet worden om herhaling te voorkomen. Hierbij onderscheiden wij oorzaken in de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden, oorzaken in de governance en de beleidsvoering van samenwerkingsverbanden en oorzaken vanuit de overheid.

Aanpak

De aanpak in dit sectorplan bestaat uit drie hoofdonderdelen.

- a. Een versnelde afbouw van de bovenmatige reserves in 2021, 2022 (en waar nodig ook nog in 2023). Eind 2021 is 40% van de bovenmatige reserves besteed, eind 2022 75% en eind 2023 100%. Volledige afbouw eind 2022 is het streven, indien noodzakelijk om redenen van doelmatigheid vindt het laatste deel van de afbouw in 2023 plaats. Want naast snelheid is ook doelmatigheid een belangrijke voorwaarde. Indien deze uitloop in 2023 aan de orde is, hebben de samenwerkingsverbanden hiervoor medio 2022 hun plannen gereed.
Per saldo verdubbelen de samenwerkingsverbanden ruimschoots de eerder geformuleerde afbouw doelstellingen (continuïteitsparagraaf Jaarverslag 2019). Het Sectorplan betekent ook nog een versnelling ten opzichte van de plannen die de samenwerkingsverbanden eind 2020 met de werkgroep hebben gedeeld via de uitvraag.

Fase	Bedrag	Afbouw in Sectorplan t.o.v. reserves op 31-12-2020
(Mogelijk) bovenmatige reserves per 31-12-2019	€ 184.000.000	-
Verwachte afbouw in 2020	€ - 28.000.000	-
Resteert per 31-12-2020	€ 156.000.000	

Afbouw in 2021	€ - 62.500.000	40%
Resteert per 31-12-2021	€ 93.500.000	
Afbouw in 2022	€ - 54.500.000	75%
Resteert per 31-12-2022, maximaal	€ 39.000.000	
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	€ -39.000.000	100%
Resteert 31-12-2023 aan bovenmatige reserves	0	

Er reteren bij bepaalde samenwerkingsverbanden in 2023 nog wel reserves boven de signaleringswaarde, maar deze zijn onderbouwd en goedgekeurd. En daarmee niet bovenmatig, omdat zij worden verantwoord.

- b. Formulering van bestedingsdoelen, zodat duidelijk is hoe reserves ingezet kunnen worden voor ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en om passend onderwijs te verbeteren (ook in relatie tot de door de minister geïntroduceerde Verbeteraanpak passend onderwijs).
- c. Presentatie van de wijze waarop de monitoring op de uitvoering van de doelen en de mijlpalen in het sectorplan plaatsvindt. Naast monitoring vindt ook coördinatie en stimulering plaats.

Afzenders

Met vereende krachten hebben wij in de afgelopen weken dit sectorplan opgesteld. Wij laten er mee zien dat de sector nadrukkelijk urgentie voelt met betrekking tot de snelle en doelmatige inzet van de bovenmatige reserves, gekoppeld aan mijlpalen. En dat de samenwerkingsverbanden dit in individuele bestedingsplannen op korte termijn concretiseren en vervolgens deze plannen in uitvoering nemen.

Namens de vier organisaties, 27 januari 2021

Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, Brigitte Gadella

Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, Marieke Dekkers

PO-Raad, Rinda den Besten

VO-raad, Paul Rosenmöller

Colofon

Dit plan is in opdracht van de vier organisaties opgesteld door een werkgroep bestaande uit: Theo van Rijzewijk, Netwerk LPO, Riemer Poortstra, Sectorraad samenwerkingsverbanden vo, Annemarie van Groenestijn, PO-Raad, Paul Huisman, VO-raad. De werkgroep is ambtelijk ondersteund door Linsey Perre en Rick de Wit van Infinite Financieel.

1. Aanleiding en doel van dit plan

Een antwoord van vier organisaties op een vraag van de minister

Dit plan is opgesteld door

- ✿ het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs (Netwerk LPO)¹,
- ✿ de Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (Sectorraad swv vo)²,
- ✿ de PO-Raad³,
- ✿ de VO-raad⁴.

Direct nadat minister Slob op 11 december 2020 de besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo per brief gevraagd had om een gezamenlijk plan zijn de vier organisaties in actie gekomen.

De besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo zijn niet gezamenlijk georganiseerd. Daarom hebben de vier genoemde organisaties besloten gezamenlijk verantwoording te nemen voor het opstellen van het door de minister gevraagde plan en het monitoren van de uitvoering. Zodat de minister in januari 2021 een goed, concreet en gezamenlijk plan van de besturen van samenwerkingsverbanden ontvangt. We noemen dit gezamenlijke plan het sectorplan voor een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo (hierna sectorplan).

De vier organisaties nemen deze verantwoordelijkheid om twee redenen op zich. De eerste is inhoudelijk van aard. De vier organisaties delen het ongeduld van de Tweede Kamer en de minister. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo beloven al enkele jaren dat ze werk zullen maken van de inzet van hun bovenmatige reserves, maar dit lukt veel verbanden tot dusver onvoldoende. Daarom zijn er betere en concretere plannen nodig voor een snelle en tevens doelmatige inzet van de bovenmatige reserves. De tweede reden is pragmatisch van aard. Deze werkwijze is de enige manier om in een tijdsbestek van vijf werkweken tot het gevraagde plan te komen.

Twee doelen

Dit plan dient twee doelen. In de eerste plaats geeft het antwoord op de eisen van de minister. In de tweede plaats ondersteunt en stimuleert het de 151 samenwerkingsverbanden. Zij moeten voor 1 mei 2021 een eigen plan opstellen, ter nadere invulling en detaillering van dit gezamenlijke plan. De minister zal pas na goedkeuring van het sectorplan ingaan op de nadere eisen waaraan de individuele plannen moeten voldoen.

¹ Het Netwerk LPO is een vereniging van leidinggevenden passend onderwijs. De leden van de vereniging zijn allen als leidinggevende werkzaam bij een van de 77 samenwerkingsverbanden primair onderwijs, of 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.

² De sectorraad swv vo bestaat uit leidinggevende vertegenwoordigers van de bij de VO-raad aangesloten samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo.

³ De PO-Raad is de sectororganisatie voor het primair onderwijs. De vereniging behartigt de gemeenschappelijke belangen van de schoolbesturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs

⁴ De VO-raad is een vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs. De raad behartigt de belangen van het voortgezet onderwijs bij overheid, politiek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Samenwerkingsverbanden vo kunnen aangesloten lid zijn.

De eisen die de minister stelt aan het sectorplan

In Bouwsteen 1 bij dit plan zijn de voor dit plan relevante passages uit de brief van de minister van 11 december 2020 opgenomen. Samengevat komen zijn eisen hier op neer:

- a. Een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau, mede in relatie tot de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs;
- b. De wijze waarop de reserves ingezet worden voor ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en om passend onderwijs te verbeteren (ook in relatie tot de Verbeteraanpak passend onderwijs);
- c. Een proces op welke wijze en in welk tijdsbestek de reserves verminderd zijn. Het plan moet mijlpalen bevatten die tussentijds en na afloop meetbaar, realistisch en ambitieus zijn. De mijlpalen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn;
- d. Onderdeel van het proces is dat elk samenwerkingsverband uiterlijk 1 mei 2021 een eigen plan heeft, in lijn met de uitgangspunten van het gezamenlijke plan, om de reserves te verlagen;
- e. Een proces op welke wijze de minister wordt geïnformeerd over de voortgang op het gezamenlijk plan. Hij verwacht dat er tussentijds frequent (minimaal twee keer per jaar) actuele resultaten op macroniveau met hem gedeeld worden, zodat hij de voortgang op het plan (en de mijlpalen) kan bewaken;
- f. Het gezamenlijke plan moet uiterlijk 31 januari 2021 worden opgeleverd.

Indien met een goed gezamenlijk plan voldaan wordt aan de eisen van de minister, wordt voorkomen dat de minister een tweede stap zal zetten, namelijk een generieke vermindering van de bekostiging van alle samenwerkingsverbanden voor schooljaar 2021-2022.

Samenwerkingsverbanden in een stroomversnelling

Op 17 november 2020 ontvingen de meeste samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo ook al een brief over mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Deze brief was afkomstig van mevrouw ir. Opstraat, directeur Rekenschap en Juridische Zaken van de Inspectie van het Onderwijs. In deze brief (zie bijlage 2) wordt aan de besturen van de samenwerkingsverbanden gevraagd het gesprek rond het eigen vermogen en de onderbouwing ervan actief te voeren, in ieder geval op de volgende manier:

1. Bereken uw mogelijk bovenmatig eigen vermogen;
2. Ga het gesprek aan met uw interne belanghebbenden (wij verwachten dat u deze brief op de agenda zet van de eerstvolgende overleggen met het intern toezichthoudend orgaan en met de medezeggenschapsraad);
3. Maak een bestedingsplan (bepaal in samenspraak met uw intern toezichthoudend orgaan en medezeggenschapsraad welk deel van uw reserves doelmatig aangewend gaan worden voor het onderwijs, en vanuit welke beleidsvisie. En concretiseer dit in uw meerjarenbegroting);
4. Verantwoord uw reserves in uw jaarverslag (de onderbouwing van de reserves wordt een vast onderdeel van uw verantwoording; wij vragen u met ingang van verslagjaar 2020 een toelichting te geven in uw jaarverantwoording).

De inspectie meldt in deze brief tevens dat men vanaf 2024 gaat handhaven als een bestuur de reserves over verslagjaar 2023 nog steeds niet goed kan verantwoorden.

De eisen die de minister stelt in zijn brief van 11 december 2020⁵ gaan verder en zijn strenger dan wat de samenwerkingsverbanden lazen in de brief van de inspectie van 17 november 2020. De wijze waarop de minister de samenwerkingsverbanden nu aanspreekt en aanspoort is vrijwel zonder precedent. De brief van de minister is mede een reactie op de bespreking van de Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs in de Tweede Kamer en de tijdens deze bespreking ingediende moties.

Maar met de brief van de minister van 11 december 2020 is de brief van de inspectie van 17 november⁶ 2020 niet achterhaald of van tafel. Alle door de inspectie gevraagde stappen moeten worden uitgevoerd, voor zover dit nog niet gebeurd is. De minister beoogt met zijn brief het versneld inzetten van de bovenmatige reserves.

De brief van de inspectie heeft zijn uitwerking niet gemist. De samenwerkingsverbanden, zo blijkt uit onze uitvraag, presenteren in hun meerjarenbegroting 2021-2025 een aanzienlijk snellere afbouw dan in hun meerjarenbegroting een jaar eerder, zo blijkt uit onze uitvraag (zie hoofdstuk 3).

De brief van de minister van 11 december 2020 kwam voor de meeste samenwerkingsverbanden te laat. Hun meerjarenbegroting 2021-2025 was immers reeds opgesteld. In de individuele plannen die zij moeten gaan maken, moeten zij onder meer zichtbaar maken welke verdere versnelling van de doelmatige afbouw van hun reserves noodzakelijk, wenselijk en mogelijk is. Dit sectorplan vormt het kader hiervoor.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is het antwoord op eis a. van de minister, een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau. Ook analyseert het plan hoe deze reserves konden ontstaan en wat, naast snelle en doelmatige afbouw, gedaan moet worden om herhaling te voorkomen. Hoofdstuk 3 is de uitwerking van een belangrijk deel van eis c. van de minister, het tijdsbestek waarin de reserves verminderd worden. Hoofdstuk 4 gaat over de wijze waarop de reserves verminderd gaan worden. Hiermee wordt eis b. en het eerste deel van eis c. ingevuld. Hoofdstuk 5 gaat over de stap die volgt na goedkeuring van dit sectorplan. Het geeft richting aan de eigen plannen die de 151 samenwerkingsverbanden voor 1 mei 2021 maken om de bovenmatige reserves te verlagen, in lijn met de uitgangspunten van dit sectorplan. Hiermee is eis d. ingevuld. Hoofdstuk 6 gaat over de wijze waarop de vier organisaties de minister de komende jaren zullen informeren over de voortgang. Dit is het antwoord op eis e. Aan het slot van het sectorplan, in hoofdstuk 7, gaan we in op de vraag hoe passend onderwijs zich kan blijven doorontwikkelen als de bovenmatige reserves zijn afgebouwd. Aansluitend bevat het plan 3 bouwstenen en 5 bijlagen. De bouwstenen zijn gericht op de individuele plannen die de 151 samenwerkingsverbanden voor 1 mei 2021 moeten maken. De bijlagen bieden achtergrondinformatie.

Proces

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen

De vier organisaties hebben zich als doel gesteld regie te voeren over het coördineren, stimuleren en monitoren van de beantwoording en opvolging van de vragen die de minister de 151 samenwerkingsverbanden stelt. Het Netwerk LPO en de Sectorraad swv vo organiseren in dit proces

⁵ Naast zijn brief aan de samenwerkingsverbanden, heeft de minister ook in brieven aan de Kamer geschreven over de reservepositie van (onder meer) samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld 4 november 2020 (een algemene brief over de reserves van onderwijsbesturen): '3,5% van de bruto baten is - voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs - een redelijke reserve. Een hogere reserve kan nodig zijn, bijvoorbeeld als een samenwerkingsverband zelf ambulante begeleiders in dienst heeft'.

⁶ Door de minister aangekondigd op 7 oktober 2020.

de communicatie met hun achterbannen, de 151 samenwerkingsverbanden. De PO-Raad en de VO-raad ondersteunen dit proces via gerichte communicatie met hun achterbannen, de schoolbesturen die de samenwerkingsverbanden vormen. De vier organisaties doen dit in samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid, er is niet één hoofdeigenaar van de vraag van de minister.

Er is bij de vier organisaties geen beslissingsmacht of doorzettingsmacht. Met onze regievoering en stimulering beogen we dat anderen, de samenwerkingsverbanden, dit sectorplan via hun eigen individuele plannen realiseren. Het eindresultaat is uiteindelijk afhankelijk van het acteren van de samenwerkingsverbanden (bestaande uit de aangesloten schoolbesturen). Zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het snel en doelmatig afbouwen van de reserves. Via de primaire lijn van het Netwerk LPO en de Sectorraad swv vo en de secundaire lijn van de Raden zullen we maximale druk en stimulans uitoefenen. In onze monitoring volgen we de mate waarin we daarin slagen. En bepalen we eventuele noodzakelijke aanvullende acties.

Werkgroep

De vier organisaties hebben een werkgroep opgericht die het opstellen van dit plan heeft gecoördineerd en tevens de uitvoering zal begeleiden en monitoren. De werkgroep bestaat uit een lid namens elke organisatie en wordt ambtelijk ondersteund door Infinite Financieel.

De vier organisaties hebben al veel acties ondernomen om hun achterbannen te betrekken bij dit plan. Een overzicht is opgenomen in bijlage 2.

Uitvraag

De werkgroep is voortvarend aan de slag gegaan en heeft al op 14 december 2020 een uitvraag voorgelegd aan alle 151 samenwerkingsverbanden po en vo. Deze uitvraag (zie bijlage 3 voor het gehanteerde format) heeft betrekking op de plannen die men ontwikkeld heeft of in ontwikkeling heeft voor de inzet van de bovenmatige reserves en richt zich daarnaast op de financiële positie van de samenwerkingsverbanden, zowel eind 2020 als met betrekking tot de voorgenomen afbouw van de bovenmatige reserves.

De opbrengsten van deze uitvraag zijn verwerkt in dit plan. Op de uitvraag hebben 139 samenwerkingsverbanden gereageerd, 68 samenwerkingsverbanden po en 71 samenwerkingsverbanden vo.

Respons	Swv po	Swv vo	Totaal	% totaal
Tijdig gereageerd	67	67	134	89%
Niet tijdig gereageerd	1	3	4	2%
Afgezien van deelname	0	1	1	1%
Niet ontvangen	8	4	12	8%
Totaal	76	75	151	100%

De uitvraag onder de samenwerkingsverbanden po en vo kent een bijzonder hoge respons, namelijk 92%. Voor ons is dit een duidelijk signaal dat de samenwerkingsverbanden po en vo zich aangesproken weten in het kader van de snelle en doelmatige afbouw van de reserves.

Het toont enerzijds de betrokkenheid bij en de gedrevenheid om de bovenmatige reserves snel en doelmatig af te bouwen. Anderzijds hebben veel samenwerkingsverbanden de uitvraag ook aangegrepen om te reageren op de in hun ogen bijzondere wijze waarop de minister dit onderwerp nu aanvliegt. De kritiek die zij hierop hebben staat niet in de weg dat zij, vrijwel zonder uitzondering, loyaal mee zullen werken aan het opstellen en uitvoeren van de individuele bestedingsplannen.

Twaalf samenwerkingsverbanden reageerden niet op de uitvraag. Deze samenwerkingsverbanden samen hebben een (mogelijk) bovenmatige reserve van € 13 miljoen. Wij zullen ons inspannen ook deze samenwerkingsverbanden te betrekken bij onze vervolgstappen.

En nu verder

Na goedkeuring van dit plan gaan de 151 samenwerkingsverbanden aan de slag, of zij zijn dit inmiddels al. De relatie tussen dit sectorplan en plannen van de 151 samenwerkingsverbanden komt, voor zover op dit moment bekend, in hoofdstuk 5 aan de orde. Het Steunpunt passend onderwijs kan met dit plan in de hand flankerende acties organiseren, bijvoorbeeld het aanbieden van een format voor de analyse en verantwoording van de reservepositie in het jaarverslag 2020.

Een korting is funest

In zijn brief van 11 december 2020 schrijft de minister dat hij een generieke korting op de bekostiging zal doorvoeren als er geen gezamenlijk plan komt, het gezamenlijke plan onvoldoende is of als de voortgang op het plan achterblijft. In dat geval wordt de bekostiging voor ondersteuning voor alle samenwerkingsverbanden voor schooljaar 2021-2022 generiek verminderd. De bekostiging die een samenwerkingsverband minder krijgt, kan vervolgens als bijzondere of aanvullende bekostiging weer worden verkregen als aan voorwaarden wordt voldaan.

Een generieke korting zal naar onze mening overigens een funeste uitwerking hebben op de sector. Een snelle en gerichte doorontwikkeling van passend onderwijs wordt gefrustreerd. Met dit gezamenlijke plan en onze acties in vervolg op dit plan voorkomen we deze generieke korting.

2. Analyse van de (mogelijk) bovenmatige reserves

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag 'Wat zijn de (mogelijk) bovenmatige reserves per 31 december 2019'. Daarmee geeft dit hoofdstuk invulling aan eis a. van de minister: het maken van een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau, mede in relatie tot de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs.

Ook gaan we in op de vraag hoe de bovenmatige reserves zijn ontstaan. Dit is geen expliciete vraag van de minister, maar wel één die in onze ogen beantwoord moet worden om tot welslagen van dit project te komen en een logisch onderdeel is van een goede en volledige analyse.

We eindigen dit hoofdstuk met een paragraaf waarin we het doel en het nut van reserves van samenwerkingsverbanden passend onderwijs beschouwen.

2.1. De feitelijke situatie per 31 december 2019

Deze paragraaf beschrijft, op basis van DUO Open Onderwijsdata, de feitelijke situatie van de vermogens per 31 december 2019, in relatie tot de medio 2020 gepubliceerde nieuwe signaleringswaarde voor (mogelijk) bovenmatig publiek vermogen.

2.1.1. Samenwerkingsverbanden po

De financiële positie per 31 december 2019

In onderstaande tabel⁷ worden de reserves van de samenwerkingsverbanden po afgezet tegen de in 2020 gepubliceerde nieuwe signaleringswaarde voor (mogelijk) bovenmatig publiek vermogen.

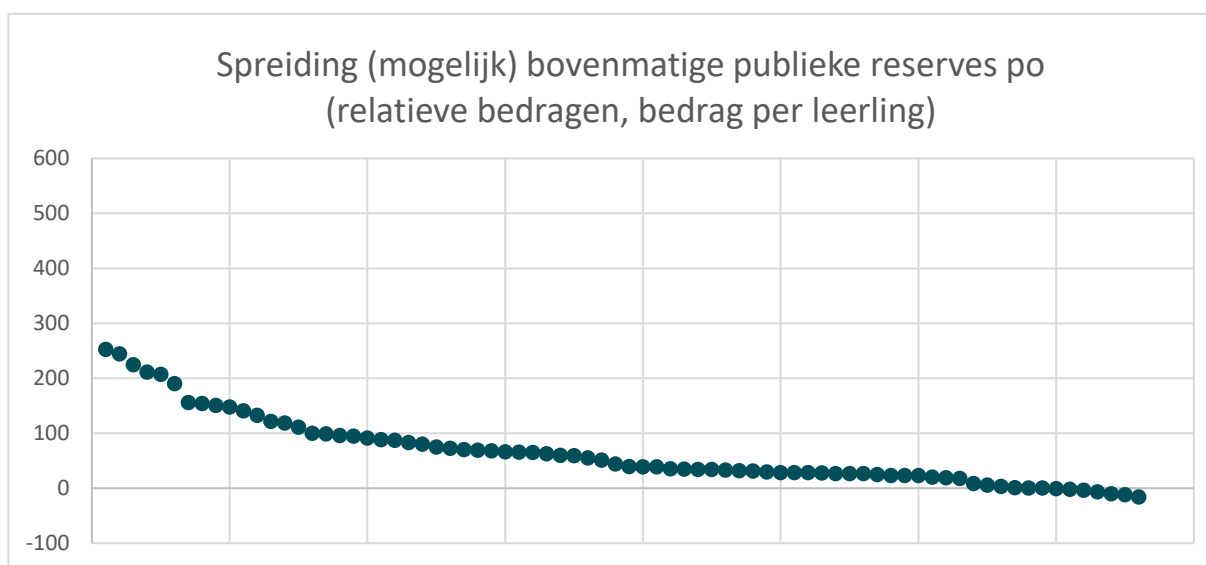
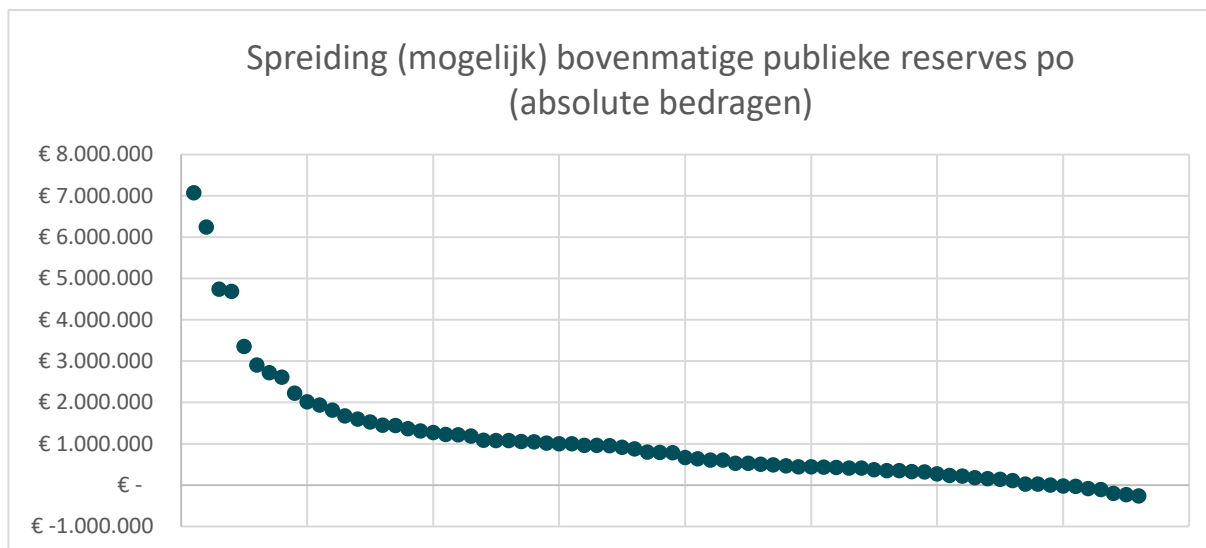
Categorie	Aantal	Totaal eigen vermogen per 31-12-2019 ⁸
samenwerkingsverbanden po met een reserve, boven de signaleringswaarde	69	€ 112.846.023
<i>waarvan (mogelijk) bovenmatig publiek vermogen</i>		<i>(€ 83.974.738)</i>
samenwerkingsverbanden po met een reserve, maar onder de signaleringswaarde	7	€ 2.130.122
Totaal	76	€ 114.976.145
samenwerkingsverbanden po met geen reserve	0	0
samenwerkingsverbanden po met een negatieve reserve	0	0

De spreiding van de (mogelijk) bovenmatige reserves samenwerkingsverbanden po

Daar waar bovenstaande tabel het totale vermogen toont, tonen onderstaande grafieken alleen de (mogelijk) bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden po, zowel in absolute bedragen als in bedragen per leerling. Omdat de samenwerkingsverbanden sterk verschillen in omvang is de grafiek met de bedragen per leerling het meest betekenisvol. Zeven samenwerkingsverbanden po hebben geen (mogelijk) bovenmatig vermogen.

⁷ De gegevens in deze tabel zijn afkomstig uit de openbare DUO data. De berekening toont, in combinatie met de tabel in paragraaf 2.1.2. over de swv vo, een totaal (mogelijk) bovenmatig publiek vermogen van € 184 miljoen (po en vo samen). In Kamerbrief 25735667 (13 oktober 2020) wordt een bedrag van € 175 miljoen genoemd. Dit verschil ontstaat met name doordat in het Kamerstuk een saldering plaatsvindt met samenwerkingsverbanden die een negatief bovenmatig publiek vermogen hebben. De € 184 miljoen geeft de (mogelijke) afbouw aan die plaats moet vinden.

⁸ Hierin zijn ook de private vermogens die enkele samenwerkingsverbanden bezitten opgenomen.



2.1.2. Samenwerkingsverbanden vo

De financiële positie per 31 december 2019

In onderstaande tabel⁹ worden de reserves van de samenwerkingsverbanden vo afgezet tegen de in 2020 gepubliceerde nieuwe signaleringswaarde voor (mogelijk) bovenmatig publiek vermogen.

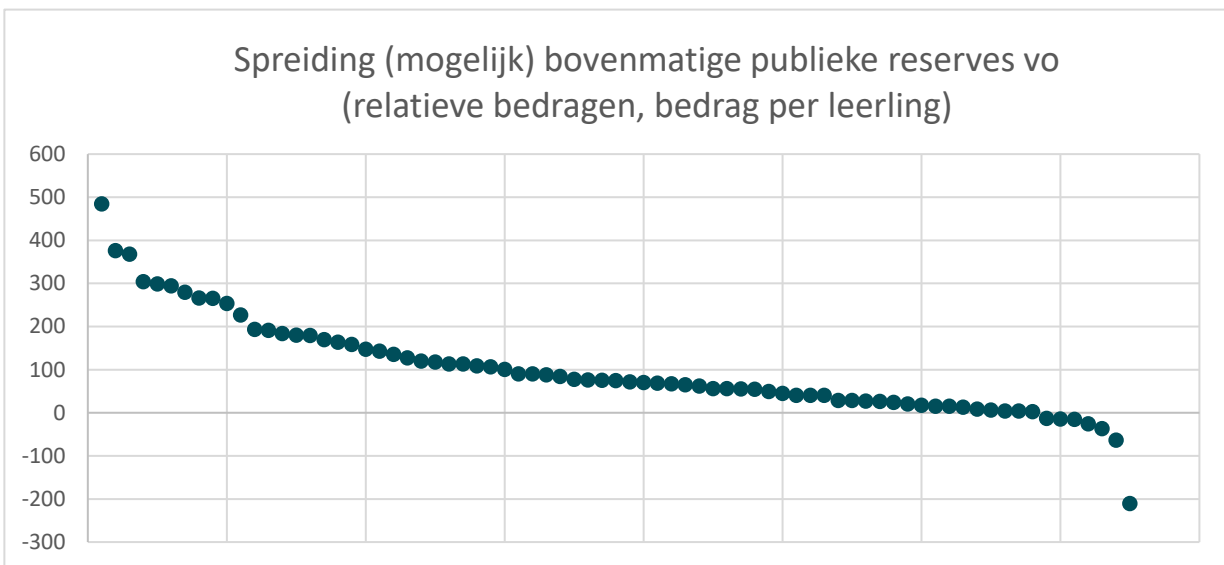
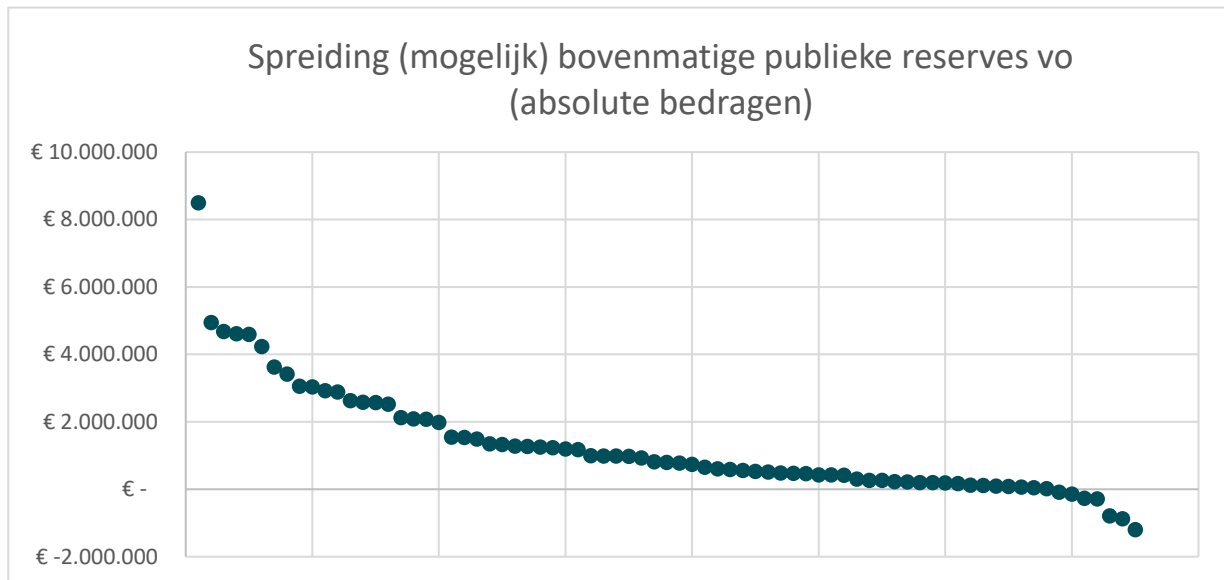
Categorie	Aantal	Totaal eigen vermogen per 31-12-2019
samenwerkingsverbanden vo met een reserve, boven de signaleringswaarde	68	€ 143.250.500
<i>waarvan (mogelijk) bovenmatig vermogen</i>		(€ 100.364.485)
samenwerkingsverbanden vo met een reserve, maar onder de signaleringswaarde	7	€ 758.326
Totaal	75¹⁰	€ 144.008.826
samenwerkingsverbanden vo met geen reserve	0	0
samenwerkingsverbanden vo met een negatieve reserve	2	-€ 878.873

⁹ Zie ook voetnoot 7.

¹⁰ Exclusief samenwerkingsverband 25.04, gefuseerd in 2020. Het vermogen is overgedragen aan de fusiepartner.

De spreiding van de (mogelijk) bovenmatige reserves samenwerkingsverbanden vo

Daar waar bovenstaande tabel het totale vermogen toont, tonen onderstaande grafieken alleen de (mogelijk) bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden vo, zowel in absolute bedragen als in bedragen per leerling. Omdat de samenwerkingsverbanden sterk verschillen in omvang is de relatieve spreiding het meest betekenisvol. Omdat de samenwerkingsverbanden sterk verschillen in omvang is de grafiek met de bedragen per leerling het meest betekenisvol. Zeven samenwerkingsverbanden vo hebben geen (mogelijk) bovenmatig vermogen.



2.1.3. Bestemmingsreserves

Het eigen vermogen kan naast een algemene reserve ook bestaan uit één of meer bestemmingsreserves¹¹. Tussen deze twee typen reserves wordt geen onderscheid gemaakt in de bepaling van de bovenmatigheid en het proces van versnelde afbouw. De bestemmingsreserves moeten in beginsel vanuit dezelfde principes en in een zelfde tempo worden afgebouwd. In beginsel, omdat individuele samenwerkingsverbanden in hun eigen plan indien noodzakelijk kunnen

¹¹ Zie bijlage 1. De bestemmingsreserves zijn ongeveer 20% van het totaal aan reserves.

onderbouwen waarom zij een hogere reserve dan de signaleringswaarde aan moeten houden. Hierover ontstaat dan een gesprek met de inspectie.

2.2. Oorzaken en oplossingen

In de voorgaande alinea's van dit hoofdstuk hebben we een kwantitatieve analyse van de reserves gepresenteerd. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de bovenmatige reserves hebben kunnen ontstaan en vooral wat we er van moeten leren. Als bouwsteen 2 bij dit plan is een tabel opgenomen. Deze tabel noemt redenen waardoor, vaak onbedoeld en ongewild, de te hoge reserves zijn ontstaan. Niet om te excuseren, maar om van te leren. De kolom 'Oplossing' in deze tabel geeft weer hoe deze oorzaak is getackeld, dan wel getackeld kan worden. Samenwerkingsverbanden die nog worstelen met een bepaalde oorzaak moeten deze oplossing benutten om te voorkomen dat opnieuw dezelfde fouten worden gemaakt.

Er zijn dus meerdere redenen om te verklaren waarom de reserves zijn zoals ze zijn. Dat verklaren hebben de samenwerkingsverbanden juist te veel gedaan in de afgelopen jaren, zonder voldoende te acteren op verandering, of te anticiperen op weerbarstige omstandigheden. De maatschappij verwacht geen verklaring van de samenwerkingsverbanden, maar een aanpak en een oplossing. Elk samenwerkingsverband zal dus na moeten gaan of de omstandigheden genoemd in bouwsteen 2 aan de orde zijn of waren en of hier inmiddels afdoende oplossingen voor ontwikkeld zijn. Als dan de overheid ook 'haar' oorzaken aanpakt, kunnen samenwerkingsverbanden in financieel opzicht scherp aan de wind gaan zeilen en hoeven er geen onnodige reserves te worden aangehouden. In paragraaf 3.5. komen we hier op terug.

2.3. De functie van reserves bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Sinds 2014 hebben de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een formele, eigenstandige positie binnen het Nederlandse onderwijsbestel. Ze hebben een eigen juridische status en een autonome financiële huishouding. Ze zijn geen verlengstuk van de financiële huishouding van de schoolbesturen en evenmin de pinautomaat van de schoolbesturen. Wel is er een sterke mate van onderlinge afhankelijkheid, die vraagt om meerjarige transparantie en duidelijkheid. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat risico's gestapeld gaan worden, waardoor meerdere organisaties reserves voor hetzelfde doel aanhouden. Juist vanwege de onderlinge (financiële) afhankelijkheid pleiten schoolbesturen bij samenwerkingsverbanden vaak voor een meerjarig constante geldstroom. Financiële problemen bij samenwerkingsverbanden kunnen van grote invloed zijn op de kwaliteit van de onderwijsondersteuning in de regio. Duurzame onderwijsondersteuning van leerlingen vraagt om samenwerkingsverbanden die stabiel gefinancierd worden, geen onverantwoorde risico's nemen en een afdoende reserve hebben om financiële tegenvallers te kunnen verwerken.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben daarom goede redenen om (beperkte) reserves aan te houden. De opvatting¹² *'dat wettelijk is bepaald dat wanneer een samenwerkingsverband niet in staat is aan financiële verplichtingen te voldoen, de aangesloten schoolbesturen moeten voorzien in het ontbrekende bedrag'* en *'dat samenwerkingsverbanden dus geen financiële risico's hebben; overwegende dat samenwerkingsverbanden desondanks reserves hebben gevormd tegen de bedoeling van de wetgever in'* (einde citaat motie) delen wij niet. De stelling is ook feitelijk onjuist. De wettelijke bepalingen slaan slechts op (zeer ongewenste) uitzonderingssituaties dat de budgetten voor lichte dan wel zware ondersteuning volledig verplicht besteed moeten worden aan de

¹² Motie Van Meenen, TK 35 570 VIII. Motie 67, 15 oktober 2020.

ondersteuningsbekostiging van leerlingen in speciale vormen van onderwijs. En er derhalve helemaal geen middelen resteren voor andere vormen van lichte en zware ondersteuning.

Gelukkig bevestigt de minister in zijn Kamerbrief van 4 november 2020 ook dat reserves in beperkte mate gewenst zijn: '3,5% van de bruto baten is een redelijke reserve. Een hogere reserve kan nodig zijn, bijvoorbeeld als een samenwerkingsverband zelf ambulante begeleiders in dienst heeft'.

Net als elke zelfstandige organisatie loopt ook een samenwerkingsverband passend onderwijs risico's. Wij definiëren een risico als *'een onzekere gebeurtenis die het behalen van de (strategische) doelstellingen bedreigt'*. Risico's zijn voorstelbaar, maar niet voorspelbaar. Risico's kunnen beteugeld worden door middel van beheersmaatregelen. Soms kosten deze geld, dat verdisconteerd kan worden in de exploitatiebegroting. Soms kunnen risico's niet verder beheerst worden, of alleen tegen extreem hoge kosten. Hiervoor dient de risicobuffer van het samenwerkingsverband (de algemene reserve). Als deze er niet is, dient er bij calamiteiten onmiddellijk gesneden te worden in budgetten van ondersteuningsactiviteiten. Bij de paar samenwerkingsverbanden die dit in de afgelopen jaren overkwam, bleek dat dit leidt tot grote onvrede en onzekerheid bij de aangesloten schoolbesturen en scholen.

3. De afbouw van de bovenmatige reserves

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in welk tijdsbestek de reserves verminderd zijn (eis c. van de minister). De eis van de minister is dat dit plan mijlpalen bevat die tussentijds en na afloop meetbaar, realistisch en ambitieus zijn. De mijlpalen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn.

3.1. De bovenmatige reserves worden in 2021 en 2022 afgebouwd, waar nodig ook nog in 2023

Uitgangspunt in dit sectorplan is dat alle samenwerkingsverbanden in 2021 en 2022 hun bovenmatige reserves afbouwen en alleen als dit niet anders kan om redenen van doelmatigheid hier ook in 2023 nog aan werken. Daarmee realiseren de samenwerkingsverbanden een afbouw die dubbel zo snel gaat als de in hun meerjarenbegrotingen 2020-2024 voorgenomen afbouw.

Onderstaand schema toont de door ons gewenste en te stimuleren afbouw op sectorniveau. Het schema neemt de op 31 december 2020 aanwezige bovenmatige reserves als vertrekpunt en geeft aan via welke stappen deze zullen worden afgebouwd.

	2021	2022	2023
Percentage waarmee de bovenmatige reserves op 31 december van het betreffende jaar zijn gedaald ten opzichte van 2020	40%	75%	100%

Het schema toont de gewenste afbouw op sectorniveau. Het is *niet* de bedoeling dat elk samenwerkingsverband het tempo 40%, 75%, 100% aanhoudt. Voor de individuele samenwerkingsverbanden geldt dat de afbouw zo snel plaatsvindt als doelmatig mogelijk is, waarbij volledige afbouw eind 2022 het streven is, met alleen indien nodig om redenen van doelmatigheid een uitloop in 2023. Indien deze uitloop in 2023 aan de orde is, hebben de samenwerkingsverbanden hiervoor medio 2022 hun plannen gereed.

Het is onze verwachting dat bepaalde samenwerkingsverbanden tijdelijk of structureel een reserve boven de signaleringswaarde nodig hebben, bijvoorbeeld in verband met een grote, geplande toekomstige investering of in verband met een meer dan 70% inzet van de netto beschikbare middelen voor personeel. Zij kunnen hun reserve boven de signaleringswaarde dus verantwoorden. Wij presenteren in dit sectorplan een afbouw van de (mogelijk) bovenmatige reserves naar 0. Het is voor ons niet mogelijk een inschatting te maken van de in 2023 resterende, onderbouwde reserves boven de signaleringswaarde. Dit is in de komende jaren aan de Inspectie. De in 2023 resterende reserves boven de signaleringswaarde zijn, omdat ze onderbouwd en goedgekeurd zijn, niet langer bovenmatig. Ook andere ontwikkelingen zullen de komende jaren nog invloed hebben op de individuele signaleringswaarden van samenwerkingsverbanden. Zo zullen de baten van de samenwerkingsverbanden po substantieel zullen stijgen in 2023, als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging po¹³. Herverdeeleffecten van de nieuwe bekostiging lwoo en pro zijn van invloed op individuele signaleringswaarden van samenwerkingsverbanden vo.

3.2. De verwachte situatie per 31 december 2020

In hoofdstuk 2 schetsten wij de situatie per 31 december 2019. Paragraaf 3.1. ging over de vraag wat er in de jaren 2021 en 2022 (eventueel 2023) moet gebeuren. Deze paragraaf gaat over het tussenliggende jaar 2020. In onze uitvraag bij de samenwerkingsverbanden hebben wij geïnterviewd of de afbouw van de reserves zich geïntensiveerd heeft in 2020. We hebben de

¹³ De 2% bekostiging sbo gaat ingaande 2023 via de samenwerkingsverbanden po lopen. Daarmee stijgen hun baten op macroniveau met ongeveer € 200 miljoen en de signaleringswaarde met ongeveer € 7 miljoen.

samenwerkingsverbanden gevraagd naar de meest actuele eindejaarsprognose. Dit geeft het volgende beeld.

Verwacht financieel resultaat per 31 december 2020	Swv po	Swv vo	Totaal
Aantal samenwerkingsverbanden dat een negatief financieel resultaat verwacht in 2020	36	42	78
Aantal samenwerkingsverbanden dat een neutraal (0) financieel resultaat verwacht in 2020	11	5	16
Aantal samenwerkingsverbanden dat een positief financieel resultaat verwacht in 2020	20	20	40
Totaal	67	67	134

Verwacht financieel resultaat per 31 december 2020	Swv po	Swv vo	Totaal
Totaal verwacht negatief financieel resultaat	- € 13.750.000	- € 16.375.000	- € 30.125.000
Totaal verwacht positief financieel resultaat	€ 4.750.000	€ 3.750.000	€ 8.500.000
Verwachte mutaties sectorreserve per saldo	- € 9.000.000	- € 12.625.000	- € 21.625.000

De vraag is wat het resultaat van deze uitvraag exact betekent voor de daling van de bovenmatige reserves op sectorniveau in 2020. Onze aanname is dat het effect op de bovenmatige vermogens € - € 28 miljoen is. Overwegingen hierbij zijn:

- ✿ de uitvraag betreft 134 samenwerkingsverbanden, er zijn er 151,
- ✿ positief financieel resultaat leidt niet per definitie tot meer bovenmatig vermogen. Er zijn samenwerkingsverbanden die een negatief eigen vermogen hadden per 31 december 2019, of een te lage reserve. Zij hebben deze aangevuld in 2020.

3.3. De afbouw in de uitvraag: sneller, maar nog niet snel genoeg

In deze paragraaf gaan we in op de actuele plannen van de samenwerkingsverbanden met betrekking tot de afbouw. Allereerst brengen we in kaart wat de voornemens waren in de laatst beschikbare officiële meting, namelijk de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag 2019.

Continuïteitsparagraaf JV 2019	Saldo baten en lasten
Afbouw 2021	- € 38.483.995
Afbouw 2022	- € 20.975.895
Afbouw 2023	- € 10.594.696
Totaal	- € 70.054.586

De door ons georganiseerde uitvraag toont aan dat de samenwerkingsverbanden inmiddels van plan zijn hun bovenmatige reserves in een veel sneller tempo af te bouwen. Onder meer debatten in de Kamer en de brief van de inspectie van 17 november 2020 zijn van grote invloed geweest op de meerjarenbegrotingen. In onderstaande tabel extrapoleren wij onze uitvraag naar alle 151 samenwerkingsverbanden. Daaruit blijkt dat de samenwerkingsverbanden bijna € 60 miljoen meer gaan afbouwen.

Jaar	Voornemen in JV 2019	Uitvraag (134 swv) ¹⁴	Uitvraag (berekend naar 151 swv)	Versnelling
Afbouw 2021	- € 38.483.995	- € 48.100.767	- € 54.203.103	- € 15.719.108
Afbouw 2022	- € 20.975.895	- € 38.591.595	- € 43.487.544	- € 22.511.649
Afbouw 2023	- € 10.594.696	- € 26.746.967	- € 30.140.239	- € 19.545.543
Totaal	- € 70.054.586	- € 113.439.329	- € 127.830.886	- € 57.776.300

De in de afbouw gepresenteerde uitvraag, waarop bovenstaande tabel is gebaseerd, gaat ons niet snel genoeg. De doelen van dit sectorplan formuleerden we in paragraaf 3.1. Er is een verdere versnelling noodzakelijk. Deze presenteren we in de volgende paragraaf. De samenwerkingsverbanden gaan dit in hun individuele plannen concretiseren.

3.4. De te realiseren afbouw op sectorniveau in schema

De in de paragrafen 3.1. tot en met 3.3. gepresenteerde doelen en informatie leiden tot de volgende versnelde afbouw. Deze versnelling is de maximaal haalbare als we de combinatie snel én doelmatig in stand willen houden. En ook daar streven we nadrukkelijk naar. Hiermee is ons plan meetbaar, realistisch en ambitieus. Onderstaande tabel toont de versnelling van de ambitie in dit sectorplan. De tabel illustreert ook dat er sprake is van een versnelling (verdubbeling) ten opzichte van de voornemens die de samenwerkingsverbanden presenteerden in de jaarverslagen 2019 (paragraaf 3.3.).

Fase	Bedrag	Afbouw in sectorplan, t.o.v. 31-12-2020	Afbouw t.o.v. stand per 31-12-2019
(Mogelijk) bovenmatige reserves per 31-12-2019	€ 184.000.000		
Verwachte afbouw in 2020	€ - 28.000.000	-	15%
Resteert per 31-12-2020	€ 156.000.000		
Afbouw in 2021	€ - 62.500.000	40%	50%
Resteert per 31-12-2021	€ 93.500.000		
Afbouw in 2022	€ - 54.500.000	75%	80%
Resteert per 31-12-2022, maximaal ¹⁵	€ 39.000.000		
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	€ -39.000.000	100%	100%
Resteert 31-12-2023 aan bovenmatige reserves	€ 0		

¹⁴ De kolom Uitvraag (134 samenwerkingsverbanden) van de tabel bovenaan deze pagina specificeren we naar po en vo.

Verwachte inzet reserves	2021	2022	2023	Totaal
Samenwerkingsverbanden po	€ 21.913.317	€ 15.318.824	€ 10.796.414	€ 48.028.555
Samenwerkingsverbanden vo	€ 26.187.450	€ 23.272.771	€ 15.950.553	€ 65.410.774
Totaal	€ 48.100.767	€ 38.591.595	€ 26.746.967	€ 113.439.329

¹⁵ De verwachting is dat in de loop van 2021 en 2022 duidelijk zal worden dat bepaalde samenwerkingsverbanden (tijdelijk) een goedgekeurde reserve boven de signaleringswaarde hebben. Daarmee zal het per 31 december 2022 resterende, nog af te bouwen bedrag aan bovenmatige reserves naar verwachting lager uitkomen dan € 39 miljoen. Concrete plannen voor de in 2023 om redenen van doelmatigheid nog af te bouwen reserves zijn medio 2022 gereed.

De afbouw van de bovenmatige reserves naar 0, wil niet zeggen dat er in 2023 geen samenwerkingsverbanden meer zullen zijn met een reserve boven de signaleringswaarde. Sommige samenwerkingsverbanden zullen een dergelijke reserve kunnen onderbouwen en daarmee verantwoorden. De in 2023 resterende reserves boven de signaleringswaarde zijn, omdat ze onderbouwd en goedgekeurd zijn door de inspectie, echter niet langer bovenmatig.

3.5. Een belangrijk aandachtspunt: begroting versus realisatie

Dit punt gaat forse aandacht van de samenwerkingsverbanden vragen de komende tijd. De ervaring leert dat samenwerkingsverbanden aanzienlijke grotere negatieve resultaten begroten dan zij uiteindelijk realiseren. Over 2019 begrootten zij een negatief resultaat van € 37 miljoen, en realiseerden zij een negatief resultaat van € 1 miljoen. In hun continuïteitsparagrafen in de jaarverslagen 2019 meldden de samenwerkingsverbanden po en vo een begroot negatief resultaat over 2020 van € 45 miljoen. Realisatie lijkt uit te komen op ongeveer - € 28 miljoen. Dit is een verbetering ten opzichte van 2019, maar ook hier geldt dat er nog extra inspanning nodig is, want het begrote negatieve financiële resultaat was € 45 miljoen. Dit blijkt ook uit de uitvraag, waarin een vraag was in welke mate het nu verwachte financieel resultaat 2020 overeenkomt met de begroting 2020. Dit geeft het volgende beeld.

Verhouding financieel resultaat tot begroting 2020	Swv po	%	Swv vo	%	Aantal swv	%
Hoger dan begroot	27	40%	34	51%	61	46%
Conform begroting ¹⁶	32	48%	16	24%	48	36%
Lager dan begroot	8	12%	17	25%	25	19%
Totaal	67	100%	67	100%	134	100

Onze stimulerende rol zal zich de komende periode ook nadrukkelijk richten op het zo goed mogelijk met elkaar in overeenstemming brengen van begroting en realisatie.

¹⁶ Één samenwerkingsverband vulde '0' in i.p.v. neutraal. Dit is geïnterpreteerd als conform begroting.

4. Plannen voor een snelle en doelmatige inzet van de bovenmatige reserves

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag op welke wijze de samenwerkingsverbanden hun bovenmatige reserves gaan inzetten. Dit is eis b. van de minister: ‘De wijze waarop de reserves ingezet worden voor ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en om passend onderwijs te verbeteren (ook in relatie tot de verbeteragenda passend onderwijs)’. Hier is niet de financiële, maar de inhoudelijke vraag aan de orde. Waaraan gaan de samenwerkingsverbanden hun bovenmatige reserves besteden?

De komende weken gaan de 151 samenwerkingsverbanden de keuzes die ze maken, beschrijven in hun eigen bestedingsplannen. In dit hoofdstuk geven we daar richting aan. Allereerst komen kaders aan de orde (paragraaf 4.1.). En daarna de (gewenste) bestedingsdoelen (paragraaf 4.2.).

In onze uitvraag hebben we al om een indicatie van de te maken keuzes gevraagd. De resultaten van deze uitvraag presenteren we in paragraaf 4.2.

4.1. Kaders voor doelmatige inzet van de bovenmatige reserves

Belangrijk is dat er duidelijke inhoudelijke kaders bestaan voor de afbouw van de bovenmatige reserves.

De minister zelf noemt een eerste belangrijk kader. De bovenmatige reserves moeten snel en doelmatig worden ingezet. Wij hechten zeer aan het evenwicht tussen snel en doelmatig. Samenwerkingsverbanden moeten achteraf duidelijk kunnen maken wat de inzet van de extra middelen heeft bewerkstelligd en heeft opgeleverd heeft. Van uitdelen of ongericht besteden kan geen sprake zijn. Gelukkig vinden wij de minister hier aan onze zijde. In zijn brief van 11 december schrijft hij *“Waar wordt gekozen om middelen over te hevelen naar schoolbesturen, zal ik kritisch bekijken of dit ook een doelmatige keuze is die de ondersteuning van leerlingen ten goede komt”*.

In de tweede plaats vormen de 151 ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden een kader voor de inzet van de bovenmatige reserves. Maar passend onderwijs is nog volop in ontwikkeling en ondersteuningsplannen soms al weer (deels) achterhaald. Samenwerkingsverbanden monitoren en evalueren en krijgen al werkende steeds beter grip op werkzame en doelmatige vormen van extra ondersteuning. Ook de tientallen rapportages uit het nationaal evaluatieprogramma passend onderwijs¹⁷ geven richting aan werkzame en doelmatige inzet van middelen. We zullen als werkgroep stimuleren dat deze inzichten benut worden.

In de derde plaats zijn de beleidsnota ‘Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs’ en de bijbehorende brief van de minister een belangrijk kader. De minister vat de verbeteraanpak in zijn brief in 25 punten samen. Wij formuleren ten behoeve van ons project deze 25 punten in termen van acties en/of bestedingsdoelen voor samenwerkingsverbanden. Zo verbinden we een op zich eenmalige actie (de besteding van bovenmatige reserves) aan de structurele uitvoering en doorontwikkeling van passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden kunnen deze lijst ook benutten om het door de minister gevraagde individuele plan voor 1 mei 2021 (mede) vorm te geven. Deze lijst is opgenomen als bouwsteen 3. bij dit plan.

4.2. Bestedingsdoelen volgens de uitvraag

Algemeen

In de uitvraag konden samenwerkingsverbanden hun plannen voor inzet van de bovenmatige vermogens rubriceren in dertien categorieën. Wij sommen deze dertien categorieën op in

¹⁷ <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/>

onderstaande tabel en leggen, mede ten behoeve van de vervolgfases in ons project, de relatie met bovenstaande 25 maatregelen uit de Verbeteraanpak passend onderwijs.

Rubrieken in uitvraag	Relatie met maatregelen verbeteraanpak ¹⁸
a. Verbetering van de basisondersteuning	2, 3, 5, 14
b. Verbetering van de extra ondersteuning op de reguliere scholen	1, 3, 4, 5, 8
c. Ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen gespecialiseerd onderwijs (sbo, so, pro, vso) en regulier onderwijs	1, 8
d. (Extra) inzet van experts op reguliere scholen	2, 16, 17
e. Uitbreiding van de soort en/of het aantal arrangementen	1, 8
f. Intensivering kwaliteitsbeleid	6, 7, 9, 10, 11, 12, 20, 24
g. Verbetering van de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband	13, 15, 18, 19, 21, 22, 24
h. Scholing van leraren en ondersteuners	2, 4, 15, 17, 18
i. Een gerichte extra financiële impuls voor de schoolbesturen ten behoeve van	kan op (vrijwel) alle punten betrekking hebben
j. Inzetten om de verwachte negatieve financiële effecten van de nieuwe bekostiging lwoo en pro tijdelijk te verzachten	25
k. Anders, namelijk	kan op (vrijwel) alle punten betrekking hebben
l. Voortzetting van de huidige activiteiten, inzet van reserves is daarvoor nodig	kan op (vrijwel) alle punten betrekking hebben
m. Het financieel opvangen van de groei van sbo en/of so, of pro en/of vso	kan op (vrijwel) alle punten betrekking hebben

Wij beschouwen de categorieën a. tot en met k. als de inhoudelijke bestedingsdoelen en de categorieën l. en m. als bijzondere bestedingsdoelen. In deze uitsplitsing beschouwen we ze ook in dit hoofdstuk, waarin we een samenvatting presenteren van onze eerste uitvraag. Deze is vooral kwalitatief van aard en geeft een beeld van de stand van zaken met betrekking tot de bestedingsdoelen en dient bovendien als inspiratie voor de samenwerkingsverbanden die hun plannen nog verder moeten concretiseren.

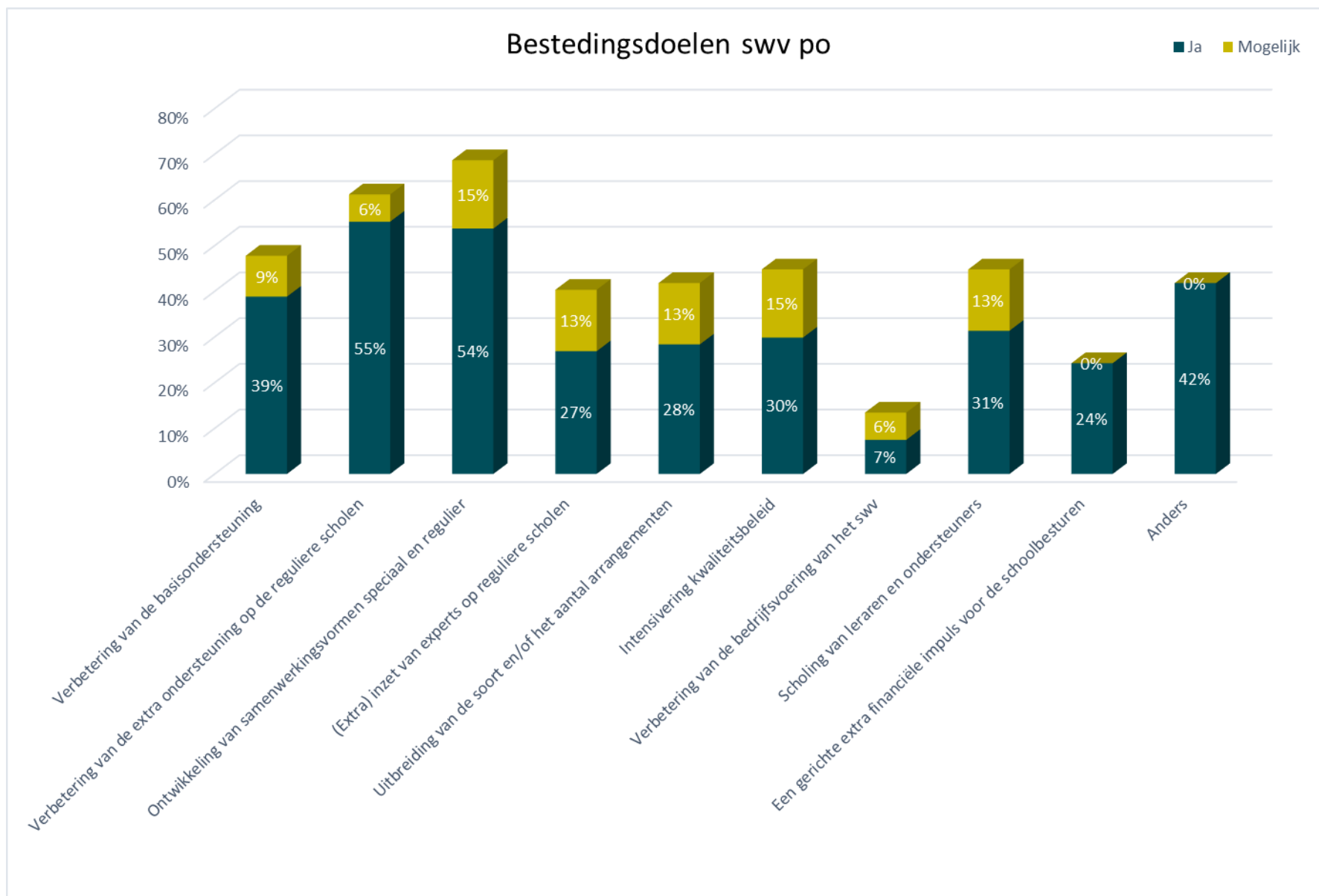
Wij hebben de 151 samenwerkingsverbanden bevraagd op de stand van zaken per december 2020 met betrekking tot hun bestedingsdoelen. De mate waarin samenwerkingsverbanden al concreet inzicht kunnen geven in het bestedingsplan dat de minister van elk samenwerkingsverbanden vraagt, verschilt. Sommige samenwerkingsverbanden hebben hun gedetailleerde plan voor de besteding van de bovenmatige reserves al gereed. Andere samenwerkingsverbanden benutten de tot 1 mei 2021 beschikbare tijd hiervoor en hebben al wel ideeën op hoofdlijnen (bestedingsdoelen).

Met deze werkwijze presenteren we ook in inhoudelijk opzicht een aanpak die concreet, meetbaar, realistisch en ambitieus is.

Samenwerkingsverbanden po - bestedingsdoelen

Onderstaande grafiek (blz. 21) toont de doelen waaraan de samenwerkingsverbanden po hun (bovenmatige) reserves in 2021, 2022 (en eventueel 2023) snel en doelmatig gaan besteden.

¹⁸ Zie bouwsteen 3 voor de genummerde maatregelen.



De categorieën 'Een gerichte financiële impuls richting de schoolbesturen' en 'Anders' konden in de uitvraag gespecificeerd worden. Deze antwoorden zijn opgenomen in bijlage 4.

Bijzondere bestedingsdoelen

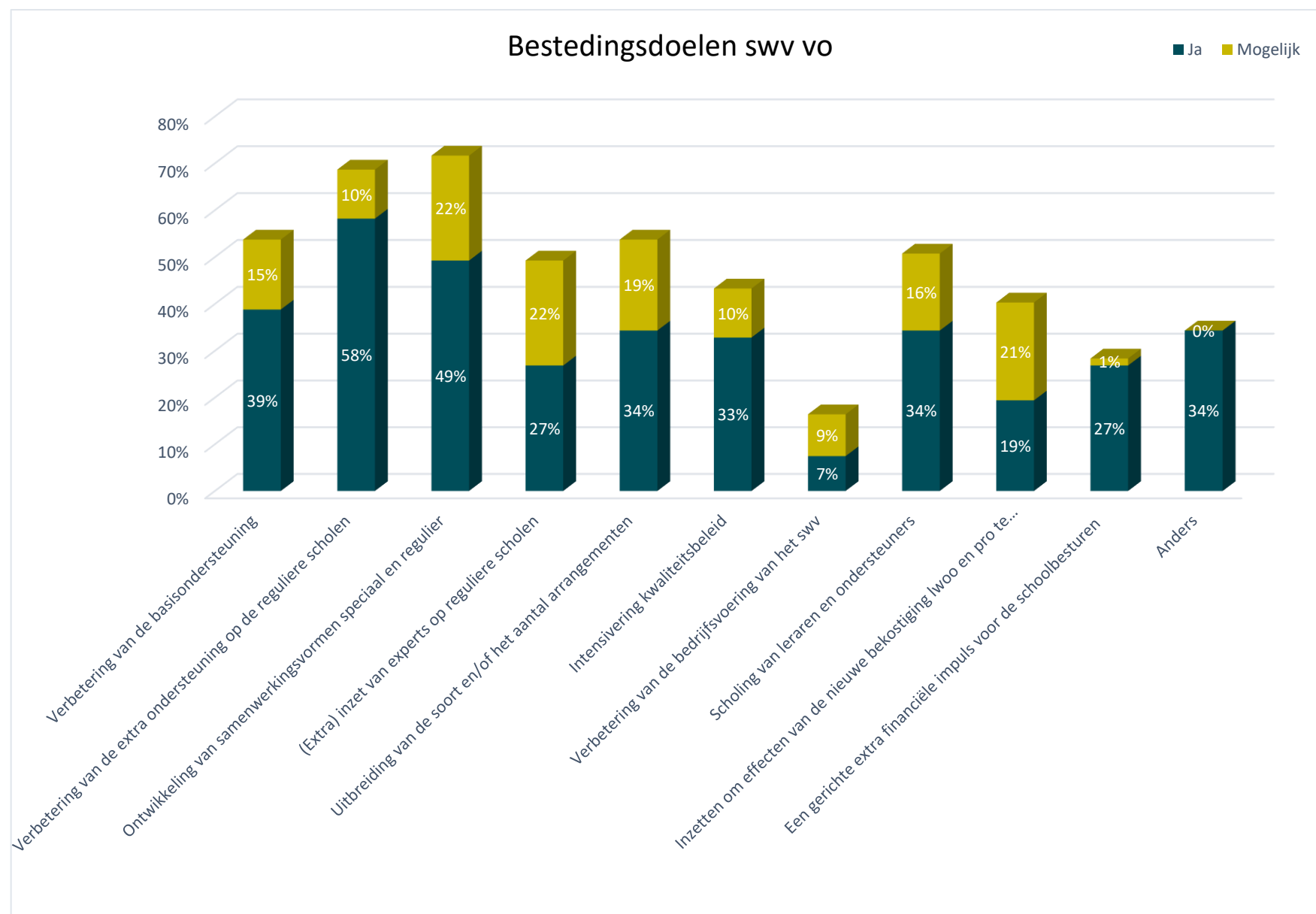
In de uitvraag konden de samenwerkingsverbanden po ook aangeven dat zij hun reserves (moeten) inzetten om de begroting sluitend te houden bij continuering van de huidige activiteiten en/of zich genoodzaakt zien reserves in te zetten om de groei van het sbo en so te bekostigen. Dit is in de volgende mate aan de orde.

Bijzondere bestedingsdoelen samenwerkingsverbanden po		
Doel	Aantal keren genoemd	
	Zeker	Mogelijk
Voortzetting van de huidige activiteiten (lukt niet zonder de reserves aan te spreken)	37%	9%
Het financieel opvangen van de groei van sbo en/of so	30%	18%

Samenwerkingsverbanden vo - bestedingsdoelen

De grafiek op pagina 23 toont de doelen waaraan de samenwerkingsverbanden vo hun (bovenmatige) reserves in 2021, 2022 (en eventueel 2023) snel en doelmatig gaan besteden.

De categorieën 'Een gerichte financiële impuls richting de schoolbesturen' en 'Anders' konden in de uitvraag gespecificeerd worden. Deze antwoorden zijn opgenomen in bijlage 4.



Bijzondere bestedingsdoelen samenwerkingsverbanden vo

In de uitvraag konden de samenwerkingsverbanden vo ook aangeven dat zij hun reserves (moeten) inzetten om de begroting sluitend te houden bij continuering van de huidige activiteiten en/of zich genoodzaakt zien reserves in te zetten om de groei van het pro, vso (en lwoo) te bekostigen. Dit is in de volgende mate aan de orde.

Bijzondere bestedingsdoelen samenwerkingsverbanden vo		
Doel	Aantal keren genoemd	
	Zeker	Mogelijk
Voortzetting van de huidige activiteiten (lukt niet zonder de reserves aan te spreken)	34%	10%
Het financieel opvangen van de groei van pro, vso (en lwoo)	33%	13%

4.3. Conclusies uitvraag bestedingsdoelen

- ✿ De bestedingsdoelen die de samenwerkingsverbanden formuleren sluiten goed aan op de Verbeteraanpak passend onderwijs aangereikt door de minister.
- ✿ Bijna de helft van de samenwerkingsverbanden ziet zich (zeker of mogelijk) genoodzaakt een deel van de bovenmatige reserves te besteden aan het kunnen continueren van de huidige activiteiten en/of het financieel opvangen van de groei van vormen van gespecialiseerd onderwijs.

5. Van 1 naar 151

Dit plan dient twee doelen. In de eerste plaats gaat het in op de eisen van de minister. In de tweede plaats ondersteunt en stimuleert het de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zij moeten voor 1 mei 2021 een eigen plan opstellen, ter nadere invulling en detaillering van dit gezamenlijke plan. Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van de 151 individuele plannen. In voorgaande hoofdstukken van dit plan kwamen al drie bouwstenen aan de orde die de samenwerkingsverbanden kunnen benutten bij het maken van hun plannen. In dit hoofdstuk gaan we in op facetten die een goed bestedingsplan naar onze mening kenmerken.

Wij hebben tijdens het opstellen van dit sectorplan aan het ministerie gevraagd duidelijkheid te verschaffen over de eisen die gaan gelden voor de individuele plannen. De minister heeft dit toegezegd in zijn brief van 11 december 2020. De gevraagde duidelijkheid zal gegeven worden ná goedkeuring van het sectorplan. Als voorschot heeft het ministerie het volgende aangegeven:

- ✿ het samenwerkingsverband bepaalt zelf hoe het bestedingsplan zich verhoudt tot andere plannen die men reeds heeft opgesteld,
- ✿ het bestedingsplan sluit aan bij het sectorplan,
- ✿ de toezichthouder en OPR wordt betrokken bij het opstellen van het bestedingsplan en keuren het goed,
- ✿ als een samenwerkingsverband geen bovenmatige reserve heeft, hoeft men geen bestedingsplan op te stellen. Wel zullen deze samenwerkingsverbanden het ministerie hier op enigerlei wijze over moeten informeren.

Mogelijk zullen onze vier organisaties in samenwerking met het ministerie een format opstellen voor het bestedingsplan en de melding dat men geen bovenmatige reserves heeft.

Facetten van goede bestedingsplannen

De opstellers van dit sectorplan zien als nuttige facetten van een bestedingsplan de volgende punten.

- ✿ Een berekening en beschrijving van de mate waarin bovenmatige reserves aan de orde zijn. (Bijlage 1 van dit plan kan hierbij benut worden.) Samenwerkingsverbanden realiseren zich hierbij dat de signaleringswaarde geen norm is, maar een bovengrens.
- ✿ Een inhoudelijke beschrijving van de doelen waaraan de bovenmatige reserves besteed gaan worden. Waarbij een duidelijke verbinding wordt gelegd met de Verbeteraanpak passend onderwijs (25 maatregelen). (Hoofdstuk 4 en Bouwsteen 3 van dit plan kunnen hierbij benut worden).
- ✿ Een concrete kwantificering van de afbouw van de bovenmatige reserves per kalenderjaar 2021, 2022 (en eventueel 2023).
- ✿ Een beschrijving van de maatregelen die het samenwerkingsverband neemt in haar bedrijfsvoering om de leerpunten uit paragraaf 2.2. en 3.5 van dit plan te implementeren. (Bouwsteen 2 van dit plan kan hierbij benut worden).
- ✿ Een beschrijving van de wijze waarop scholen (leraren en overige medewerkers), medezeggenschap en toezichthouders betrokken zijn bij het opstellen van het bestedingsplan.
- ✿ De middelen worden planmatig ingezet, dat wil zeggen er is een doel, een beoogd (meetbaar) resultaat, het doel wordt nagestreefd met concrete, passende activiteiten en een toepasselijk budget. Bovendien weet het samenwerkingsverband hoe men doelrealisatie gaat volgen, zodat er na besteding een goede evaluatie uitgevoerd kan worden.
- ✿ Een beschrijving van de wijze waarop de afbouw van de bovenmatige reserves ingebed is in het volledige financieel meerjarenperspectief van het samenwerkingsverband (zie hoofdstuk 7).

6. Stimuleren en monitoren

Informatie over de voortgang van het project

Dit hoofdstuk geeft onder meer antwoorden op de vragen van de minister over de terugkoppeling aan hem van de voortgang van het plan. Dit heeft betrekking op eis e. uit zijn brief: *‘Een proces op welke wijze ik word geïnformeerd over de voortgang op het gezamenlijk plan. Ik verwacht dat er tussentijds frequent (minimaal twee keer per jaar) actuele resultaten op macroniveau met mij gedeeld worden, zodat ik de voortgang op het plan (en de mijlpalen) kan bewaken’.*

Ook op dit punt zullen wij als vier organisaties de samenwerkingsverbanden ondersteunen en bevragen in de komende periode, elk opnieuw vanuit de eigen rol. En ook hierbij zien wij coördineren, stimuleren¹⁹ en monitoren als onze taken. Ook andere organisaties houden zich hiermee bezig, bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs. Die heeft een handhavende rol. De werkgroep houdt zich overigens beschikbaar voor afstemming met de Inspectie.

We beschrijven in dit hoofdstuk hoe we de monitoring van ons sectorplan inrichten en hoe we over deze monitoring rapporteren aan de minister.

Monitoring in (maximaal) zes fasen

We onderscheiden maximaal zes fasen in dit project.

1. Analyse en gezamenlijk plan – januari 2021
2. Eerste monitoring – medio 2021
3. Tweede monitoring – januari 2022
4. Derde monitoring – medio 2022
5. Vierde monitoring – januari 2023 (indien nodig)
6. Vijfde monitoring – medio 2023 (indien nodig)

Voorliggend document presenteert de opbrengst van fase 1. In dit hoofdstuk beschrijven we ons plan voor monitoring in de fasen 2 tot en met 6.

Fase 2

Medio 2021 presenteren wij onze eerste monitor.

Deze monitor bevat:

- ✿ Een globale analyse van de bestedingsplannen van de individuele samenwerkingsverbanden;
- ✿ Een actualisatie van de door de samenwerkingsverbanden nagestreefde bestedingsdoelen;
- ✿ Een globale analyse van de mate waarin de samenwerkingsverbanden hun stakeholders, toezichthouders en medezeggenschapsorganen hebben betrokken bij hun planvorming;
- ✿ Een verfijning (ten opzichte van voorliggend document) van het bedrag dat vanuit de reserves zal worden ingezet in 2021, 2022 (en eventueel 2023);
- ✿ Een prognose van de verwachte financiële resultaten per 31 december 2021.

Bovenstaande vijf punten zijn gebaseerd op onze tweede uitvraag bij alle samenwerkingsverbanden, in mei/juni 2021. Bijzondere aandacht is er voor samenwerkingsverbanden die in hoofdstuk 2 onderdeel van de top 15 zijn. Daarnaast bevat de monitor:

- ✿ Een oordeel van onze werkgroep over de mate waarin de plannen van de samenwerkingsverbanden leiden tot de uitvoering van het sectorplan. Indien noodzakelijk gevolgd door concrete voorstellen en voor onze initiatieven tot bijsturing.

¹⁹ Een nadere uitwerking van onze stimulerende, aanjagende rol zullen we geven nadat de eisen voor de individuele plannen bekend zijn gemaakt door het ministerie.

Hiermee realiseren we, in combinatie met de eerder in dit plan genoemde mijlpalen een vorm van monitoring die meetbaar is en op realistische en ambitieuze plannen betrekking heeft. Bij de monitoring zullen we, op nader te bepalen wijze, ook gebruik maken van 'www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl'.

Fasen 3 tot en met 6

De fasen drie tot en met zes richten zich op de verdere uitvoering van de bestedingsplannen en de doelmatige vermindering van de reserves. De aanpak van de monitoring komt overeen met fase 2 en kan op basis van de ervaringen in fase 1 en 2 worden bijgestuurd. Na afloop van de derde monitoring in fase 4 wordt geëvalueerd of monitoring in de fasen 5 en 6 nog noodzakelijk is, of dat het gestelde doel - een snelle en doelmatige afbouw van de reserves - reeds is bereikt. Eventueel kan ook besloten worden de monitoring specifiek nog te richten op een beperkt aantal samenwerkingsverbanden.

7. De inzet van bovenmatige reserves in een bredere financiële context

Dit plan richt zich eenzijdig op de afbouw van de bovenmatige reserves. Een investering van maximaal € 184 miljoen in ruim twee jaar tijd. Jaarlijks gaat er in passend onderwijs ruim € 2,2 miljard²⁰ om. Enerzijds zijn de reserves dus een fractie van de totaal beschikbare middelen voor de uitvoering en doorontwikkeling van passend onderwijs, anderzijds is het beslist geen gering bedrag. Geld waarmee op veel plaatsen een stevige impuls aan gewenste verbeteringen en ontwikkelingen gegeven kan worden, bijvoorbeeld gekoppeld aan de Verbeteraanpak passend onderwijs.

Het is van belang dat het samenwerkingsverband in het bestedingsplan rekenschap aflegt over de wijze waarop de afbouw van de bovenmatige reserves zich verhoudt tot en verbindt met het complete financiële meerjarenperspectief. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag aan de orde hoe na besteding van de incidentele middelen een nieuw structureel financieel evenwicht wordt bereikt.

²⁰ Ongeveer de helft hiervan hebben samenwerkingsverbanden ter vrije besteding. De andere helft wordt besteed aan de verplichte afdrachten in verband met de deelname aan sbo, so, pro, lwoo en vso.

Bouwsteen 1 – Brief van de minister 11 december 2020 aan de besturen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo en tekst Maatregel 23

Geacht bestuur,

Onlangs heeft u een brief ontvangen met een toelichting over het proces om de (mogelijk) bovenmatige reserves terug te dringen (zie bijlage 1 van dit plan).

In deze brief staat onder andere dat er beoogd wordt om vanaf 2024 te handhaven over boekjaar 2023. Dit proces staat nog steeds. Echter, in de afgelopen periode is het maatschappelijk begrip rondom de reserves van de samenwerkingsverbanden steeds verder afgenomen. Er zijn in de Tweede Kamer moties ingediend die mij oproepen direct in te grijpen bij de reserves van de samenwerkingsverbanden. Het doel van de extra maatregel die ik nu neem is om het geld dat nu in de reserves zit versneld ten goede te laten komen aan de ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben. In mijn brief Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs heb ik aangegeven hoe samenwerkingsverbanden versneld de reserves kunnen afbouwen.

De extra maatregel bestaat uit twee stappen. De eerste stap is dat alle samenwerkingsverbanden met een gezamenlijk plan komen om de bovenmatige reserves doelmatig te verminderen. Dit plan is geen bundeling van alle plannen van u en andere samenwerkingsverbanden om de reserves te verlagen, maar is een plan op macroniveau om de totale reserves van alle samenwerkingsverbanden te verminderen. Het plan beschrijft op hoofdlijnen welke stappen er worden gezet door de sector om de reserves te verlagen. Het moet mij vertrouwen geven dat er een beweging in gang wordt gezet om de reserves versneld te verlagen. Het plan bevat in ieder geval:

- Een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau, mede in relatie tot de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs.
- De wijze waarop de reserves ingezet worden voor ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en om passend onderwijs te verbeteren (ook in relatie tot de verbeteragenda passend onderwijs).
- Een proces op welke wijze en in welk tijdsbestek de reserves verminderd. Het plan moet mijlpalen bevatten die tussentijds en na afloop meetbaar, realistisch en ambitieus zijn. De mijlpalen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn.
- Onderdeel van het proces is dat elk samenwerkingsverband uiterlijk 1 mei een eigen plan heeft, in lijn met de uitgangspunten van het gezamenlijke plan, om de reserves te verlagen. U wordt op een later moment geïnformeerd over het proces omtrent het opstellen van deze plannen. Bij het opstellen van het jaarverslag over 2020 en het opstellen van de begroting komend voorjaar kunt u hier al rekening mee houden.
- Een proces op welke wijze ik word geïnformeerd over de voortgang op het gezamenlijk plan. Ik verwacht dat er tussentijds frequent (minimaal twee keer per jaar) actuele resultaten op macroniveau met mij gedeeld worden, zodat ik de voortgang op het plan (en de mijlpalen) kan bewaken. Dit gezamenlijke plan wil ik voor 1 februari 2021 ontvangen. Binnen twee weken bepaal ik of ik het plan goedkeur. Ik zal voornamelijk toetsen op de punten die hierboven zijn beschreven. Waar wordt gekozen om middelen over te hevelen naar schoolbesturen, zal ik kritisch bekijken of dit ook een doelmatige keuze is die de ondersteuning van leerlingen ten goede komt. De Sectorraad swv vo, het netwerk Netwerk LPO, de PO-Raad en de VO-raad hebben gezamenlijk een coördinerende rol op zich genomen en een werkgroep opgezet om dit plan op te stellen. Voor verdere vragen over het gezamenlijke plan kunt u bij die werkgroep terecht. Ook al nemen deze partijen een coördinerende rol, ik verwacht van de besturen van samenwerkingsverbanden dat zij zich duidelijk en zichtbaar committeren aan dit gezamenlijke plan. De tweede stap geldt alleen als er geen gezamenlijk plan komt,

dit plan onvoldoende is of als de voortgang op dit plan achterblijft. In dat geval wordt de bekostiging voor ondersteuning voor alle samenwerkingsverbanden voor schooljaar 2021-2022 generiek verminderd. De bekostiging die uw samenwerkingsverband minder krijgt, kan als bijzondere of aanvullende bekostiging weer worden verkregen. U komt voor deze bijzondere of aanvullende bekostiging in aanmerking als u aan een van de twee voorwaarden voldoet:

1. Uw samenwerkingsverband komt over het verslagjaar 2020 onder de signaleringswaarde van de inspectie uit; of
2. U legt verantwoording of over de hoge reserves en stelt hiervoor een plan op.

Meer concreet:

- In het jaarverslag over 2020 dient u een plan op te nemen ten aanzien van het doelgericht en doelmatig inzetten van de reserves; en
- De consequenties van dit plan moeten zichtbaar zijn in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag. Uit de meerjarenbegroting moet blijken dat er sprake is van afnemende reserves; en
- De OPR en het intern toezicht moeten (bewijsbaar) goedkeuring geven aan uw plan om de reserves te verminderen.

Ik besef dat dit een ingrijpende maatregel is. De bekostiging is echter bedoeld voor ondersteuning van leerlingen die dat nu nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen, niet om op de plank te blijven liggen. Ik hoop dat ik in januari 2021 een goed, concreet en gezamenlijk plan van de besturen van samenwerkingsverbanden mag ontvangen

Citaat M23 Kamerbrief 4 november 2020

De brief is gebaseerd op de brief van de minister aan de Tweede Kamer over de 25 verbetermaatregelen passend onderwijs, maatregel 23 in het bijzonder. Over maatregel 23 staat in de Kamerbrief:

23. Aanpakken van onnodige reserves. U en ik hebben al veel gewisseld over de onacceptabel hoge reserves die nog altijd worden aangehouden. De inspectie heeft een signaleringswaarde geformuleerd: 3,5% van de totale bruto baten en minstens € 250.000. Dit is een redelijke reserve. Een hogere reserve kan nodig zijn, bijvoorbeeld als een samenwerkingsverband zelf ambulante begeleiders in dienst heeft. Echter, in 2019 kwamen 136 van de 150 samenwerkingsverbanden boven de signaleringswaarde uit. Hoewel die overschrijdingen individueel vaak niet groot waren, bleef er in totaal €175 miljoen op de plank liggen. Tijdens de begrotingsbehandeling van 15 oktober jl. heb ik aangegeven dat samenwerkingsverbanden per direct plannen moeten maken om de reserves terug te brengen tot onder de signaleringswaarde. Die plannen moeten ze volgend jaar uitvoeren. Van samenwerkingsverbanden verwacht ik dat zij gezamenlijk een concreet plan opstellen, in samenspraak met andere belanghebbenden, om de reserves doelmatig in te zetten voor het verbeteren van passend onderwijs. Ik zal die afspraken alleen goedkeuren als dit leidt tot een doelmatige inzet van reserves en als ik samenwerkingsverbanden kan aanspreken en afrekenen op de voortgang van de afspraken. Zolang de afspraken goed zijn en de voortgang daarop onomstotelijk vast staat, hoef ik niet verder in te grijpen. Samenwerkingsverbanden hebben tot en met januari 2021 de tijd om het plan te maken. Als er geen (goed) plan komt, krijgen alle samenwerkingsverbanden vanaf schooljaar 2021-2022 minder budget. Een samenwerkingsverband krijgt het ingehouden bedrag alsnog, als het een plan opstelt om de reserves te verlagen. Het plan moet afgestemd worden met de OPR en het intern toezicht. Ik werk dit voornemen in de komende tijd uit en informeer u daar later over. Dit is een ingrijpende maatregel, maar wel een die ik moet en zal nemen.

Bouwsteen 2 – Maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van ongewenste reserves

Oorzaak	Oplossing
Oorzaken in de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden	
Bij de start van het samenwerkingsverband zijn de reserves van de rechtsvoorgangers overgedragen. De reserves van bepaalde samenwerkingsverbanden bestaan dus niet uit middelen passend onderwijs die in de periode 2014-2020 op de plank zijn blijven liggen, maar bestaan uit van rechtsvoorgangers ontvangen reserves die nog niet zijn besteed.	Deze reserves niet langer beschouwen als historisch voldongen feit, maar - voor zover bovenmatig of overtollig - onderdeel maken van het bestedingsplan.
De financiële deskundigheid binnen het samenwerkingsverband is onvoldoende. Gevolgen kunnen zijn: - ondeskundig en of te voorzichtig opgestelde begrotingen, - geen of onvoldoende tussentijds inzicht, zodat er niet adequaat bijgestuurd wordt.	De 'financiële functie' van het samenwerkingsverband sober maar adequaat inrichten, zowel qua administratie als controlling. De financiële planning & controlcyclus goed inrichten en laten functioneren.
In de beginjaren was er onzekerheid over de (financiële) werking van het stelsel. Daarom werd er erg voorzichtig begroot. (Overigens deed hetzelfde effect zich omstreeks 1996 en 2006 voor bij de schoolbesturen vo en po, bij de invoering van de lumpsum bekostiging. Een aantal jaren later was het effect teniet gedaan.)	De startfase is inmiddels achter de rug. Samenwerkingsverbanden met een goed ingerichte financiële functie kunnen financieel gezien 'scherp aan de wind zeilen'. Samenwerkingsverbanden moeten dit doen. Anders wordt het probleem niet opgelost dat er wel negatieve resultaten worden begroot, maar deze niet worden gerealiseerd. Zie paragraaf 3.5.
Laat in het (school)jaar (soms medio december) wordt de definitieve bekostiging bekend. De tijd ontbreekt dan om nog tot een doelmatige besteding van de extra gelden te komen.	Indexatie niet beschouwen als incident, maar als trend en hierop acteren. Niet klagen over weerbarstige elementen in het stelsel, maar hier voor een afdoende work-around organiseren.
Te conservatief begroten, de baten te laag, de lasten te hoog.	Deze werkwijze niet meer toepassen, want deze leidt tot problemen. Van besturen en toezichthouders wordt ook gevraagd deze werkwijze niet meer te stimuleren, sterker nog af te wijzen.
Oorzaken in de governance en beleidsvoering van samenwerkingsverbanden	
In de beginjaren was de blik vooral gericht op de inhoud, de basis op orde brengen e.d. Weinig tijd en denkracht was beschikbaar voor het organiseren van pilots, innovaties e.d. Deze budgetten bleven vaak onbested.	Samenwerkingsverbanden moeten geen budgetten begroten voor plannen waarvan onduidelijk is wie ze uit gaat voeren. Als er budgetten voor pilots of innovaties begroot worden, dan is dit op basis van concrete projectplannen, waarin duidelijk wordt wie welk deel van het plan gaat realiseren en welk deel van het budget gaat besteden.

Schoolbesturen eisen meerjarig een min of meer constante geldstroom vanuit het samenwerkingsverband, om grilligheden in hun eigen (meerjaren) begroting te voorkomen. Om hier aan te kunnen voldoen, gaan samenwerkingsverbanden reserves vormen.	Schoolbesturen moeten van samenwerkingsverbanden niet verlangen meerjarige financiële garanties af te geven. Vanaf het derde begrotingsjaar mogen de bedragen best nog indicaties zijn, die op een later moment 'gehard' worden. Meer garanties vragen, betekent dat samenwerkingsverbanden geld gaan oppotten dat mogelijk nooit besteed hoeft te worden. En dus voor langere duur onnodig aan passend onderwijs wordt onttrokken.
Bestuur samenwerkingsverband (de schoolbesturen) en/of toezichthouder staan niet toe dat er negatieve resultaten worden geboekt.	Besturen en of toezichthouders dienen onder voorwaarden en omstandigheden (juist) negatief begroten toe te staan, dan wel te stimuleren. Financiële continuïteit van de organisatie is een belangrijk criterium voor beoordeling van de meerjarenbegroting.
Budgetten op de begroting van het samenwerkingsverbanden voor deskundigheidsbevordering, in de scholen en in andere vormen, worden onvoldoende uitgeput omdat er onvoldoende aanvragen en initiatieven komen vanuit de scholen.	Samenwerkingsverbanden moeten deskundigheidsbevordering begroten op basis van een concrete plannen.
De Inspectie van het Onderwijs, de Algemene Rekenkamer en andere organisaties wijzen samenwerkingsverbanden herhaaldelijk op het nut en de noodzaak van een doelmatige besteding van de middelen. Behaalde resultaten en gesorteerde effecten moeten duidelijk zijn. Dit weerhoudt samenwerkingsverbanden er van gelden zonder doel en plan over te maken aan de schoolbesturen.	Samenwerkingsverbanden moeten inderdaad geen middelen overmaken aan schoolbesturen zonder doel en plan. Dergelijke budgetten worden alleen in de begroting opgenomen als er doelen en plannen onder liggen.
Oorzaken vanuit de overheid	
Laat in het (school)jaar, soms medio december, wordt de definitieve bekostiging bekend. De tijd ontbreekt dan om nog tot een doelmatige besteding van de extra gelden te komen.	De vereenvoudiging van de bekostiging po, per 1-1-2023, biedt hier gedeeltelijk een oplossing voor. Voor het overige zullen de samenwerkingsverbanden hier zelf mee moeten dealen (zie bovenstaand).
De regeling voor de nieuwe bekostiging van de samenwerkingsverbanden vo voor lwoo en pro is al jaren vertraagd.	Hier najaar 2021 duidelijkheid over verschaffen door de minister. Zodat de samenwerkingsverbanden het in hun (meerjaren)begroting 2022-2026 en de actualisatie 2022 van hun bestedingsplan mee kunnen nemen.
De btw positie van samenwerkingsverbanden verandert steeds en is onzeker. Samenwerkingsverbanden reserveren geld voor eventuele naheffingen.	Idem.
De informatiepositie van de samenwerkingsverbanden is slecht, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal residentiële leerlingen waarvoor het	De minister realiseert voor 1 juni 2021 een goede informatiepositie van samenwerkingsverbanden.

samenwerkingsverband verantwoordelijk is. Bovendien zijn de samenwerkingsverbanden vo nu voor het tweede achtereenvolgende jaar geconfronteerd met fouten in de Kijkglazen van DUO, in een periode dat de begroting moet worden opgesteld. Fouten die bovendien pas maanden later hersteld worden.	
---	--

Bouwsteen 3 – Vertaling van de 25 maatregelen in de Verbeteraanpak passend onderwijs naar doelen die kunnen aansluiten bij de bestedingsplannen van de individuele samenwerkingsverbanden (voorbeelden)

(Tussen haakjes de formulering in de Verbeteraanpak van de minister.)

1. Onderwijs en ondersteuning bieden aan leerlingen die hier nu nog niet of nauwelijks gebruik van maken ('leerrecht verankeren');
2. Basisondersteuning implementeren en ontwikkelen; op elke school, in elke groep, voor elke leerling ('een landelijke norm voor basisondersteuning met een brede basis');
3. Monitoren, evalueren en zo nodig verbeteren van de uitvoering van de zorgplicht ('strakkere zorgplicht');
4. Het hoorrecht van leerlingen structureel organiseren, op basis van beschikbare richtlijnen en handreikingen²¹ ('hoorrecht wettelijk verankeren');
5. Op elke school een vast aanspreekpunt voor elk leerlingen organiseren ('een aanspreekpunt voor elke vo-leerling')
6. Het samenwerkingsverbanden helpt de scholen bij het opnemen van goede informatie over passend onderwijs en het ondersteuningsaanbod van de betreffende school in de schoolgids ('betere informatie in de schoolgids');
7. Een onafhankelijk informatiepunt voor ouders en leerlingen inrichten binnen het samenwerkingsverbanden ('in elk samenwerkingsverbanden een steunpunt')
8. Het vergroten van het aanbod voor specifieke doelgroepen ('meer mogelijk maken voor o.a. EMB-leerlingen en hoogbegaafden om thuiszitten te voorkomen')
9. Het afspreken van een doorbraakaanpak, vooruitlopend op wetgeving ('betere en snellere besluiten: doorbraakaanpak wanneer onderwijs en zorg niet tot een aanbod komen')
10. Een escalatieladder maken en gebruiken ('heldere stappen wanneer ouders en school er niet uitkomen, ondersteuning van de onderwijsconsulten blijft');
11. Uitspraken van de landelijke geschillencommissie volgen en beoordelen op de consequenties voor de eigen praktijk ('landelijk bindende geschillenbeslechting');
12. Realiseren dat scholen geen VT-melding doen bij louter een geschil over passend onderwijs ('geen VT-melding bij puur een geschil over passend onderwijs');
13. (--²²), ('meer en beter toezicht door de inspectie');
14. Scholen die meer willen bieden dan basisondersteuning krijgen hier de ruimte voor ('via onder meer de basisnorm helder maken wat we van onze leraren en schoolleiders verwachten');
15. Alle scholen en hun medewerkers weten welke middelen er beschikbaar zijn voor passend onderwijs ('meer betrokkenheid en inspraak van leraren, middelen transparanter');
16. Scholen kunnen gebruik maken van een passend jeugdhulp aanbod ('expertise jeugdhulp beter benutten in de school');
17. Een scholingsprogramma dat aansluit bij de behoeften van de leraren wordt opgesteld en uitgevoerd ('leraren beter voorbereiden');
18. Onnodig papier en regelwerk wordt afgeschaft ('minder administratie voor leraren en school');
19. Het bestuur van het samenwerkingsverbanden werkt op basis van de Code Goed Bestuur ('heldere eisen aan besturen en samenwerkingsverbanden');
20. Ondersteuningsplan en (meerjaren)begroting zijn begrijpelijk en overzichtelijk aan elkaar gekoppeld ('samenwerkingsverband: meer dialoog en beter benutten ondersteuningsplan');

²¹ Richtlijnen PO-raad en VO-raad, handreiking Kinderombudsman.

²² Dit punt is niet vertaald, omdat het geen actie is voor samenwerkingsverbanden.

21. Het samenwerkingsverbanden heeft een sterke en onafhankelijke bestuurder of directeur en in het toezichthoudend orgaan zit minimaal één onafhankelijk lid ('verder verbeteren van de governance');
22. De bedrijfsvoering is efficiënt georganiseerd ('onnodige kosten voorkomen');
23. Bovenmatig reserves worden snel en doelmatig ingezet ('aanpakken van onnodige reserves');
24. Samenwerkingsverbanden benutten de diensten en publicaties van Steunpunt Passend Onderwijs maximaal ('voortzetting Steunpunt Passend Onderwijs');
25. Samenwerkingsverbanden vo krijgen in het najaar van 2021 duidelijkheid over de toekomstige bekostiging van lwoo en pro ('verkennen directie bekostiging van het praktijkonderwijs').

Bijlage 1 – Brief 17 november 2020 van Inspectie van het Onderwijs

Geachte bestuurder,

De Inspectie van het Onderwijs hanteert vanaf dit jaar de ‘signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen’. Volgens de berekening over de vermogenspositie van uw onderwijsinstelling over 2019 komt u boven deze waarde uit. U hebt dus mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Uw eigen vermogen komt boven de signaleringswaarde uit als uw feitelijk eigen vermogen (wat u kunt aflezen van uw balans) hoger is dan uw normatief eigen vermogen (vermogen dat u redelijkerwijs nodig hebt om bezittingen te financieren en risico’s op te vangen).

Wees kritisch op uw reserves

De gedachte achter de signaleringswaarde is dat publiek onderwijsgeld optimaal aan onderwijs wordt besteed en niet onnodig in reserves vastzit. Daarom sturen wij deze brief aan iedere onderwijsinstelling met een eigen vermogen boven de signaleringswaarde, ook bij een geringe overschrijding. Deze brief dient als een oproep aan u als bestuurder, om in samenspraak met uw interne belanghebbenden kritisch naar uw reserves te kijken en actie te ondernemen. Wat wij van u vragen U zet zich als bestuurder iedere dag in voor goed onderwijs; wij begrijpen dat u vanuit dat oogpunt goede redenen kunt hebben om tijdelijk eigen vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden. De signaleringswaarde is dan ook bedoeld als startpunt voor een gesprek over uw reserves, en niet als harde norm. We vragen u het gesprek rond uw eigen vermogen en de onderbouwing ervan actief te voeren, in ieder geval op de volgende manier.

1. Bereken uw mogelijk bovenmatig eigen vermogen

Wij hebben een rekenhulp voor u ontwikkeld, zodat u dit zelf eenvoudig kunt berekenen.

2. Ga het gesprek aan met uw interne belanghebbenden

Wij verwachten dat u deze brief op de agenda zet van de eerstvolgende overleggen met het intern toezichthoudend orgaan en met de medezeggenschapsraad.

3. Maak een bestedingsplan

Kunt u uw reserves niet goed onderbouwen, dan zijn ze bovenmatig. Bepaalt u dan in samenspraak met uw intern toezichthoudend orgaan en medezeggenschapsraad welk deel van uw reserves doelmatig aangewend gaan worden voor het onderwijs, en vanuit welke beleidsvisie. In uw meerjarenbegroting kunt u laten zien voor welke investeringen u spaart en voor wanneer die gepland staan, zodat de reserves gericht worden ingezet voor het realiseren van uw beleid. We beseffen dat deze oproep relatief laat in het jaar komt, maar u kunt al bij de begroting van 2021 rekening houden met de doelmatige inzet van uw reserves.

4. Verantwoord uw reserves in uw jaarverslag

De onderbouwing van de reserves wordt een vast onderdeel van uw verantwoording; wij vragen u met ingang van verslagjaar 2020 een toelichting te geven in uw jaarverantwoording.

Wat wij verder gaan doen

In de komende tijd gaan wij in gesprek met diverse onderwijsinstellingen die hoog boven de signaleringswaarde zitten en die in hun jaarverslag geen duidelijke verklaring geven voor het bovenmatige deel van het eigen vermogen. Als dit geldt voor uw onderwijsinstelling, dan zullen we u uitnodigen voor een gesprek dat begin 2021 plaatsvindt. Vanaf 2024 gaan wij handhaven als een bestuur de reserves over verslagjaar 2023 nog steeds niet goed kan verantwoorden. We hopen echter dat u vanuit uw rol en wij vanuit onze rol zorgen voor een betere verantwoording en een doelmatige

besteding. Mocht u vragen hebben, dan kunt u die stellen aan de contactpersoon in het briefhoofd. Meer over de signaleringswaarde en de achtergrond ervan kunt u lezen in de brief van 29 juni jl. van de minister aan de Tweede Kamer 'Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen'.

Met vriendelijke groet, Ir. J.E.M. (Annelies) Opstraat Directeur Rekenschap en Juridische Zaken

Bijlage 2 – Activiteiten draagvlak

De vier organisaties werken aan draagvlak voor en uitvoering van de afbouw van de bovenmatige reserves. Ze deden dit ook al voordat de brief van de minister van 11 december 2020 werd verzonden. Onderstaand een greep uit de ontplooiende activiteiten.

- ✿ Zomer 2020 hebben de PO-Raad en de VO-raad een brief geschreven aan alle samenwerkingsverbanden met een (mogelijk) bovenmatige reserves. De brief bevatte het verzoek om bij het opstellen van de (meerjaren)begroting 2021-2025 rekening te houden met de signaleringswaarde en de vermogens/reservepositie;
- ✿ In de nieuwsbrief van Netwerk LPO en de nieuwsbrief van de Sectorraad swv vo is aandacht gevraagd voor de signaleringswaarde van 3,5% van de bruto baten;
- ✿ Op 16 december 2020 heeft de VO-raad in het digitale nieuwsbrief VO-raad-actueel aandacht besteedt aan dit project. De raad roept alle samenwerkingsverbanden met klem op om gehoord te geven aan de uitvraag van de werkgroep. De PO-Raad ondernam een vergelijkbare actie;
- ✿ Op 7 januari 2021 hebben Netwerk LPO en Sectorraad swv vo hun leden een reminder gestuurd met betrekking tot deelname aan de uitvraag;
- ✿ Op 15 en 16 januari 2021 hebben de PO-Raad en de VO-raad hun achterban geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden met betrekking tot Maatregel 23;
- ✿ Op 19 januari 2021 heeft voor alle samenwerkingsverbanden een webinar plaatsgevonden over de concept inhoud van dit plan.

Bijlage 3 – Formulier uitvraag

Inzet bovenmatige reserves

Uitvraag bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo in verband met een gezamenlijk plan voor inzet van bovenmatige reserves

Algemeen	
Po of vo	
Nummer swv	
Naam swv	#N/B

De stand van zaken per 31-12-2019	
Uw baten (rijksbijdragen) in 2019 (rubriek 3.1. in uw jaarrekening)	€ -
Uw eigen vermogen op 31 december 2019 (rubriek 2.1 in uw jaarrekening)	€ -
<i>Berekening mogelijk bovenmatig publiek vermogen:</i>	
Uw signaleringswaarde mogelijk bovenmatig publiek vermogen, op basis van uw jaarcijfers 2019 is (3,5% van de baten, met € 250.000 als ondergrens):	€ 250.000
Uw mogelijk bovenmatig publiek vermogen, op basis van uw jaarcijfers 2019 is: (de uitkomst 0 of een negatief getal geeft aan dat er geen sprake is van bovenmatig vermogen (eind 2019))	€ -250.000

Verwachting financieel resultaat over 2020	
Welk financieel resultaat verwacht u over 2020?	
Welk bedrag hoort bij het antwoord op de vorige vraag?	
Hoe verhoudt het verwachte financiële resultaat zich tot de begroting?	
Wat is de verklaring voor het antwoord op de regels 16, 17 en 18?	

Inzet bovenmatige reserves 2021, 2022, 2023	
Bent u van plan een deel van uw reserves in te zetten in 2021, 2022, 2023?	
Zo ja, welk bedrag per kalenderjaar? (indicatie, u moet dit mogelijk nog concretiseren in uw bestedingsplan)	
2021	€ -
2022	€ -
2023	€ -

Bestedingsdoelen inzet reserves 2021, 2022, 2023	
<i>Mogelijk gaat u nog werken aan uw concrete bestedingsplan voor de inzet van de bovenmatige reserves. Wij vragen u toch al een indicatie te geven van de doelen waarvoor u de bovenmatige reserves in gaat zetten. U kunt bijvoorbeeld aansluiten bij de 25 punten uit de 'Verbeteragenda passend onderwijs'</i>	
<u>Mogelijke bestedingsdoelen (u kunt er meerdere kiezen). Het gaat hierbij om de doelen waaraan u uw reserves besteedt. los van uw reguliere uitgaven.</u>	
Verbetering van de basisondersteuning	
Verbetering van de extra ondersteuning op de reguliere scholen	
Ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen specialistisch onderwijs (sbo, so, pro, vso) en regulier onderwijs	
Voortzetting van de huidige activiteiten, inzet van reserves is daarvoor nodig	
Het financieel opvangen van de groei van sbo en/of so, of pro en/of vso	
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	
Uitbreiding van de soort en/of het aantal arrangementen	
Intensivering kwaliteitsbeleid	
Verbetering van de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband	
Scholing van leraren en ondersteuners	
Een gerichte extra financiële impuls voor de schoolbesturen ten behoeve van	
Inzetten om de verwachte negatieve financiële effecten van de nieuwe bekostiging lwoo en pro tijdelijk te verzachten	
Anders, namelijk	
Anders, namelijk	
Anders, namelijk	
Anders, namelijk	

Bestemmingsreserve(s)		
<i>Sommige samenwerkingsverbanden hebben een deel van hun eigen vermogen (zie regel 10) bestempeld als bestemmingsreserve. Als dit bij uw swv aan de orde is vragen wij u ook onderstaande vraag nog in te vullen.</i>		
<i>Wat is de omvang van de bestemmingsreserve(s) in uw jaarrekening 2019? (rubriek 2.2 in uw jaarrekening) (Indien geen bestemmingsreserve, 0 invullen)</i>		
€	-	
<i>Bent u van plan in 2021, 2022, 2023 (een deel van) uw bestemmingsreserve in te zetten?</i>		
<i>Zo ja, welke bedragen en waaraan? (Zo nee, niets invullen)</i>		
	<i>Activiteit/Doeel</i>	<i>Bedrag</i>
	...	€ -
	...	€ -
	...	€ -

Bijlage 4 – Specificatie categorieën ‘Impuls’ en ‘Anders in uitvraag

samenwerkingsverbanden po

Impuls aan de schoolbesturen

Zestien samenwerkingsverbanden po geven aan vanuit de reserves een gerichte financiële impuls te gaan verstrekken aan de schoolbesturen. De genoemde doelen zijn gespecificeerd in onderstaande tabel.

Financiële impuls samenwerkingsverbanden po		
Doel	Aantal (n=16)	keer
Inclusiever onderwijs, inclusiever werken	5	
Hoogbegaafdheid	1	
Verbetering ondersteuningsstructuur reguliere scholen	2	
Digitalisering doorgaande lijn 0- 20	2	
Beïnvloeding deelnamepercentage specialistisch onderwijs	1	
Maatwerkbekostiging so	1	
Bestrijden gevolgen corona	1	
Kwaliteitsbeleid en innovaties	1	

Anders

In de rubriek ‘Anders’ konden samenwerkingsverbanden aangeven dat zij hun reserves gaan inzetten voor andere doelen dan op voorhand genoemd in de uitvraag. 42% van de samenwerkingsverbanden po deed dit (28 samenwerkingsverbanden). Zij specificeerden dit doel ook.

samenwerkingsverbanden vo

Impuls aan de schoolbesturen

Achttien samenwerkingsverbanden vo geven aan vanuit de reserves een gerichte financiële impuls te gaan verstrekken aan de schoolbesturen. Het doel hiervan is gespecificeerd in onderstaande tabel.

Financiële impuls samenwerkingsverbanden vo		
Doel	Aantal (n=18)	keer
Inclusiever onderwijs, inclusiever werken	4	
Verbetering ondersteuningsstructuur reguliere scholen	3	
Beïnvloeding deelnamepercentage specialistisch onderwijs	1	
Bestrijden gevolgen corona	1	
Kwaliteitsbeleid en innovaties	3	
Informatiepunt ouders en leerlingen	1	
Verbetering basisondersteuning	1	
Gelijke kansen	1	
Internationalisering	1	

Anders

In de rubriek ‘Anders’ konden samenwerkingsverbanden aangeven dat zij hun reserves gaan inzetten voor andere doelen dan op voorhand genoemd in de uitvraag. 34% van de samenwerkingsverbanden vo deed dit (23 samenwerkingsverbanden). Zij specificeerden dit doel ook.

Bijlage 5 – Bestemmingsreserves

Onderstaande tabel laat de omvang van de bestemmingsreserves zien per 31-12-2019.

Onderdeel	Samenwerkingsverbanden po	%	Samenwerkingsverbanden vo	%
Totaal eigen vermogen	€ 114.976.145	100%	€ 144.045.884	100%
Waarvan bestemmingsreserves	€ 26.858.011	23%	€ 27.935.092	19%
Resteert als algemene reserve ²³	€ 88.118.134	77%	€ 116.110.792	81%

Uit de uitvraag blijkt dat de samenwerkingsverbanden ook voornemens zijn hun bestemmingsreserves versneld af te bouwen.

²³ Dit bedrag bestaat deels ook nog uit private bestemmingsreserves en -fondsen.