

Eerste monitor

Afbouw bovenmatige vermogens samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Augustus 2021
Versie 1.0



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Inhoud	4
1.3 Werkwijze	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Data-analyse	5
2.1 Respons	5
2.1.1 Datakwaliteit	5
2.2 Afbouw	6
2.2.1 Samenwerkingsverbanden met het hoogste resterende nominale bovenmatig vermogen op 31-12-2023	8
2.3 Bestedingsdoelen	9
2.3.1 Gezamenlijk (opgeteld po/vo)	9
2.3.2 Primair onderwijs (po)	10
2.3.3 Voortgezet onderwijs (vo)	11
2.4. Conclusies	12
2.4.1 De signaleringswaarde is dynamisch - ontwikkelingen en kanttekeningen.....	13
3. Vervolg	15
Bijlagen	16

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 11 december 2020 heeft Arie Slob, minister voor onder meer Basis- en Voortgezet Onderwijs, aan de besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo per brief gevraagd om een gezamenlijk plan, waarmee de totale reserves van alle samenwerkingsverbanden (ver)snel(d) en doelmatig worden verminderd.

De besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo zijn niet gezamenlijk georganiseerd. Daarom hebben vier organisaties (Netwerk LPO¹, Sectorraad swv vo², PO-Raad³ en VO-raad⁴) 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. Hiertoe is een werkgroep gevormd, de Werkgroep M23⁵. Dit plan ('Sectorplan voor een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves van de swv po en vo') is op 27 januari 2021 aangeboden aan de minister. Die heeft zich vervolgens akkoord verklaard met de inhoud. Wat ook betekent dat, voor dit moment, een generieke korting op de budgetten van alle samenwerkingsverbanden is afgewend.

Een van de onderdelen in het sectorplan is de monitoring. Hier is te lezen dat er in het project zes fasen en momenten van uitvraag bij samenwerkingsverbanden worden onderscheiden.

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 2, de eerste monitoring. De monitoring bestaat per fase uit het opvragen van informatie door de werkgroep bij de samenwerkingsverbanden, het analyseren hiervan en het opstellen van een rapportage. In fase 2 (Eerste monitoring – medio 2021) is, om dubbele uitvraag bij samenwerkingsverbanden te voorkomen, een enigszins afwijkende werkwijze toegepast. Deze is beschreven in paragraaf 1.3.

Met de resultaten van de monitoring kunnen de vier organisaties enerzijds het ministerie van OCW informeren en anderzijds hun achterbannen. Het ministerie (de minister) kan vervolgens de Kamer informeren, conclusies en eventueel acties formuleren. De vier organisaties kunnen op basis van de resultaten van de monitoring ook hun achterbannen informeren en indien gewenst of noodzakelijk besluiten tot bepaalde acties richting hun achterbannen. Desgevraagd kan werkgroep M23 hier adviezen over geven.

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

² De sectorraad swv vo bestaat uit leidinggevendend 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.

⁵ Snelle en doelmatige afbouw van de reserves is maatregel 23 in de Kamerbrief Evaluatie en Verbeteraanpak passend onderwijs van de minister, d.d. 4 november 2020.

1.2 Inhoud

Het sectorplan geeft aan dat de monitor de volgende aspecten bevat:

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

Voor punt c. geldt dat deze informatie pas in januari 2022 wordt uitgevraagd en dus niet voorkomt in deze monitor. Aan punt e. is invulling gegeven door de Excel-sheets van de individuele samenwerkingsverbanden te analyseren.

1.3 Werkwijze

De input voor deze eerste monitor is ontleend aan de bestedingsplannen die alle samenwerkingsverbanden vóór 7 mei 2021 bij het ministerie van OCW moesten indienen. Naast het bestedingsplan diende elk samenwerkingsverband een Excelsheet bij het ministerie in, waarin het bestedingsplan werd samengevat. Het ministerie heeft deze Excelsheets in één bestand gecombineerd en, zoals aangegeven aan de samenwerkingsverbanden, ten behoeve van analyse en deze monitor ter beschikking gesteld. Deze eerste monitor is dus aan de door de samenwerkingsverbanden ingediende Excelsheets ontleend. Informatie over ontwikkelingen die zich na 7 mei 2021 hebben voorgedaan is niet verwerkt in de rapportage, ze worden in paragraaf 2.4.1. wel kort benoemd.

1.4 Leeswijzer

Deze eerste monitor bevat in hoofdstuk 2 een uitgebreide data-analyse. Hierin komen aspecten zoals responspercentages, beoogde afbouw en de bestedingsdoelen aan bod. Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met enkele conclusies, ontwikkelingen en kanttekeningen. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de vervolgstappen.

Werkgroep M23, 31 augustus 2021, in opdracht van
Netwerk Leidinggevend Passend Onderwijs
Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs
PO-Raad
VO-raad

Colofon

Deze rapportage is conform het Sectorplan opgesteld door een werkgroep bestaande uit:
Theo van Rijzewijk, Netwerk LPO,
Riemer Poortstra, Sectorraad samenwerkingsverbanden vo,
Annette Engelaar, PO-Raad,
Paul Huisman, VO-raad.
De werkgroep is ambtelijk ondersteund door Linsey Perre en Rick de Wit van Infinite Financieel.

2. Data-analyse

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de data-analyse. De input van de data-analyse wordt gevormd door de Excelsheets die alle samenwerkingsverbanden bij het ministerie OCW hebben ingediend, in combinatie met hun bestedingsplan. De gegevens die zijn ingevuld door de samenwerkingsverbanden zijn door het ministerie van OCW, zoals aangegeven aan de samenwerkingsverbanden, gedeeld met de werkgroep. Onderstaand zullen de respons, data-kwaliteit, afbouw en bestedingsdoelen besproken worden.

2.1 Respons

In totaal hebben 151 van de 151 samenwerkingsverbanden op de uitvraag van het ministerie van OCW gereageerd (zie tabel 1). Dit geeft een responspercentage van 100%. Hiermee laten de samenwerkingsverbanden zien dat zij het belang van een snelle en doelmatige afbouw van reserves onderschrijven en de stimulerende acties van onze vier organisaties hebben opgepakt.

Alle bestedingsplannen van samenwerkingsverbanden met een bovenmatig eigen vermogen zijn voorzien van een goedkeuring van de OPR en het intern toezichthoudend orgaan (zie tabel 2). Dit onderstreept dat in alle samenwerkingsverbanden de geleidingen betrokken en geïnformeerd zijn over de keuzes die in het bestedingsplan zijn gemaakt.

Tabel 1: Respons

	Swv po	Swv vo	Totaal	% totaal
Gereageerd	76	75	151	100%
Afgezien van deelname	0	0	0	0%
Niet ontvangen	0	0	0	0%
Totaal	76	75	151	100%

Tabel 2: Goedkeuring OPR & Intern toezicht

	Swv po	Swv vo	Totaal	% totaal
Instemming OPR & intern toezicht ⁶	76	75	151	100%
Geen instemming OPR & intern toezicht	0	0	0	0%
Totaal	76	75	151	100%

2.1.1 Datakwaliteit

De werkgroep M23 heeft de data voor deze monitor ontvangen van het ministerie van OCW. Het ministerie heeft de data onbewerkt en zonder waardeoordeel doorgegeven aan de werkgroep. Vervolgens hebben wij de data geëvalueerd, en hierbij het volgende geconstateerd.

- ✿ Over het algemeen is de data van goede kwaliteit, consistent en volledig.
- ✿ Bij het invullen van bedragen bij de bestedingsdoelen hebben drie samenwerkingsverbanden negatieve getallen ingevuld ('lasten') terwijl de rest van de samenwerkingsverbanden dit positief heeft geregistreerd. De werkgroep heeft in genoemde drie gevallen deze getallen omgezet naar positieve getallen, in lijn met de overige samenwerkingsverbanden.
- ✿ Niet alle samenwerkingsverbanden hebben exact het bovenmatig vermogen dat ingezet wordt volgens het totaalbedrag gespecificeerd in bestedingsdoelen. Dit heeft te maken met het tijdstip waarop enerzijds het bestedingsplan werd opgesteld en vastgesteld en anderzijds de jaarrekening 2020 werd vastgesteld. Deze verschillen zijn gering en beïnvloeden het beeld van de analyse en rapportage niet wezenlijk.

⁶ Indien van toepassing

2.2 Afbouw

Onderstaande tabellen 3 en 4 geven inzicht in de beoogde afbouw door de samenwerkingsverbanden tot 31-12-2023. Tabel 3 geeft inzicht in de afbouw van zowel de swv po, vo als gezamenlijk. Tabel 4 geeft een vergelijking met de in het sectorplan geformuleerde doelstellingen ten aanzien van versnelde afbouw van de reserves.

Uit de tabellen maken we in de eerste plaats op dat de samenwerkingsverbanden in 2020 al een eerste, stevige stap hebben gezet in het afbouwen van hun bovenmatige vermogens. De reserves namen af met ruim € 25 miljoen. Dit is vrijwel in lijn met de indicatie die de samenwerkingsverbanden in december 2020 hierover gaven, bij de eerste uitvraag.

Daarnaast is te zien dat de in 2021 en 2022 geplande afbouw ook (vrijwel) in lijn is met de doelstellingen geformuleerd in het sectorplan (40%-40% & 75%-73%).

Ook laten de tabellen zien dat enkele samenwerkingsverbanden aangeven eind 2023 nog een reserve boven de signaleringswaarde te hebben. Dit gaat om een bedrag van ± € 17 miljoen (11% van de € 158,5 miljoen op 31-12-2020). In het sectorplan is een percentage van 0% beoogd. Tabel 5 gaat hier verder op in.

Tabel 3: Afbouw bovenmatige vermogens po/vo (€)

Bovenmatig vermogen	Swv po	Swv vo	Totaal
Stand op 31-12-2019	83.604.505	100.298.002	183.902.507
Afbouw 2020	- 12.095.689	- 13.390.097	- 25.485.786⁷
Verwachte stand 31-12-2020	71.508.816	86.907.905	158.416.721
Afbouw 2021	- 30.554.868	- 33.280.411	- 63.835.279
Prognose stand 31-12-2021	40.953.948	53.627.494	94.581.442
Afbouw 2022	- 23.728.953	- 28.663.961	- 52.392.914
Prognose stand 31-12-2022	17.224.995	24.963.533	42.188.528
Afbouw 2023	- 11.626.875	- 13.816.474	- 25.443.349
Prognose stand 31-12-2023	5.598.120	11.147.059	16.745.179

Tabel 4: Afbouw bovenmatige vermogens t.o.v. sectorplan (x mln) (€)

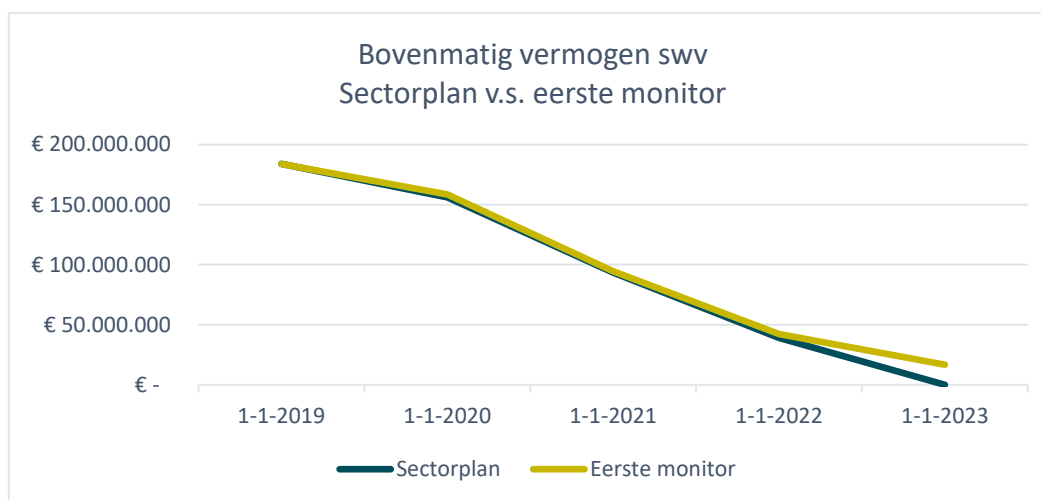
Fase	Bedrag	Afbouw ⁸	Bedrag	Afbouw ⁹
	Sectorplan		Eerste monitor	
Bovenmatige reserves per 31-12-2019	184	-	184	
Verwachte afbouw in 2020	- 28	-	-25.5	
Bovenmatige reserves per 31-12-2020	156		158.5	
Afbouw in 2021	- 62.5	40%	- 64	40%
Bovenmatige reserves per 31-12-2021	93.5		94.5	
Afbouw in 2022	- 54.5	75%	- 52.5	73%
Bovenmatige reserves per 31-12-2022	39		42	
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	-39	100%	- 25.5	89%
Bovenmatige reserves per 31-12-2023	0		16.5	

⁷ De verwachte afbouw in 2020 volgens continuïteitsparagraaf in het jaarverslag 2019 was € 45 miljoen. Daarbij blijft de werkelijk afbouw dus achter. Dit is ook reeds geconstateerd in het Sectorplan, waar uitgegaan werd van een afbouw van ongeveer € 28 miljoen. De feitelijke afbouw is dus vrijwel in lijn met de prognose die de samenwerkingsverbanden december 2020, januari 2021 hebben afgegeven, maar lager dan eind 2019 door de samenwerkingsverbanden werd voorzien.

⁸ T.o.v. reserves op 31-12-2020.

⁹ T.o.v. reserves op 31-12-2020.

Figuur 1: Sectorplan / Eerste monitor



Uit bovenstaande tabellen en grafiek blijkt in de eerste plaats dat de plannen die samenwerkingsverbanden hebben voor afbouw van hun reserves in 2021 en 2022 volledig in lijn zijn met het sectorplan. Anderzijds blijkt dat de verwachting is dat er eind 2023 nog \pm € 17 miljoen (mogelijk) bovenmatig vermogen bij de samenwerkingsverbanden aanwezig is, terwijl het sectorplan uitgaat van geen bovenmatige reserves meer op dat moment.

Minister Slob heeft in diverse brieven de mogelijkheid dat bepaalde samenwerkingsverbanden een reserve aanhouden boven de signaleringswaarde ook nadrukkelijk benoemd, door aan te geven dat er situaties kunnen zijn die een reserve boven de signaleringswaarde rechtvaardigen. In het sectorplan is wel het streven naar 0 bovenmatig vermogen geformuleerd voor 31-12-2023, omdat geen aanname gedaan kon worden voor de mate waarin dit aan de orde zou kunnen zijn.

Onderstaande tabel 5 geeft inzicht in het aantal samenwerkingsverbanden (po/vo) dat aangeeft eind 2023 nog bovenmatig vermogen te hebben en de verhouding waarin dit bedrag van \pm € 17 miljoen verdeeld is over de samenwerkingsverbanden die dit aangaat.

In het po zijn er eind 2023 nog 23 samenwerkingsverbanden met een bovenmatig vermogen, dit betreft een totaalbedrag van \pm € 6 miljoen. 54% van dit bedrag komt voor rekening van de top drie van deze samenwerkingsverbanden po.

Ook in het vo zijn er eind 2023 ook nog 23 samenwerkingsverbanden met bovenmatig vermogen, dit betreft een totaalbedrag van \pm € 11 miljoen aan. De top vier van deze samenwerkingsverbanden vo komt in totaal op 56% van deze € 11 miljoen.

Op sectorniveau is er dus in totaal 55% (\pm € 9 miljoen) van de \pm € 17 miljoen afkomstig van zeven samenwerkingsverbanden. Onderstaande tabel 5 geeft inzicht in deze uitsplitsing naar de zeven grootste samenwerkingsverbanden. Voor inzicht in de overige bedragen is een uitgebreide tabel toegevoegd in bijlage 1. Ook geeft tabel 5 weer hoe het nog resterende bovenmatig vermogen zich verhoudt tot de totale jaarlijkse baten van het betreffende samenwerkingsverband.

Tabel 5: Verdeling (mogelijk) bovenmatig vermogen 31-12-2023 (po & vo) (€)

Swv po	Bedrag		Aandeel in totaal bovenmatig vermogen po sector op 31-12-2023		Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten swv op 31-12-2023
swv po 1	1.403.293		25%		4%
swv po 2	831.738		15%		13%
swv po 3	799.156		14%		5%
Subtotaal top 3		3.034.187		54%	
Overige 20 swv		2.563.933		46%	
Totaal		5.598.120		100%	

Swv vo	Bedrag		Aandeel in totaal bovenmatig vermogen vo op 31-12-2023		Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten swv op 31-12-2023
swv vo 1	1.908.560		17%		16%
swv vo 2	1.774.678		16%		2%
swv vo 3	1.408.818		13%		5%
swv vo 4	1.123.601		10%		6%
Subtotaal top 4		6.215.658		56%	
Overige 19 swv		4.931.401		44%	
Totaal		11.147.059		100%	

2.2.1 Samenwerkingsverbanden met het hoogste resterende nominale bovenmatig vermogen op 31-12-2023

Uit analyse blijkt dat er zeven samenwerkingsverbanden zijn die een groot aandeel hebben in het totale resterende bovenmatige vermogen op 31-12-2023. Deze zeven verbanden geven hiervoor in hun bestedingsplan in meer of mindere mate een verklaring voor, waarmee er voor de betreffende samenwerkingsverbanden feitelijk ook geen sprake meer is van bovenmatigheid. Genoemde redenen worden in onderstaand overzicht samengevat.

	Uitleg in bestedingsplannen
Swv po 1	Het samenwerkingsverband geeft aan specifieke omstandigheden te kennen (expertise beleggen bij swv / omvang personeelsbestand). Er is een risicoanalyse uitgevoerd waaruit is gebleken dat een risicobuffer van 5% van de totale baten voor dit samenwerkingsverband noodzakelijk, c.q. afdoende is.
Swv po 2	Het samenwerkingsverband geeft aan een hoog deelnamepercentage speciaal onderwijs te hebben. Het bovenmatig vermogen wordt hiervoor ingezet in de periode van het ondersteuningsplan 2022-2026.
Swv po 3	Het samenwerkingsverband geeft aan specifieke omstandigheden te kennen (expertise beleggen bij swv / omvang personeelsbestand).
Swv vo 1	Het samenwerkingsverband heeft besloten de periode om af te bouwen tot 2026 te laten lopen. Dit om gecontroleerd en beheerst naar de signaleringswaarde af te bouwen.
Swv vo 2	Het samenwerkingsverband had een tijdsplan van 6 jaar genomen voor afbouw en heeft dit op grond van het sectorplan wel geïntensiveerd, maar er blijft nog een restbedrag over. Het samenwerkingsverband verwacht ook een grote impact van herverdeling lwoo middelen.
Swv vo 3	Het samenwerkingsverband geeft een onderbouwing van de bestedingsdoelen, maar niet van het resterende bedrag.

Swv vo 4	In de redenering van het swv bestaat het bovenmatig vermogen uit een kleine algemene reserve (€ 263.241) en een forse bestemmingsreserve om de verevening zware ondersteuning in de periode tot en met 2024 op te vangen. De bestemmingsreserve is in de ogen van het samenwerkingsverband niet bovenmatig en eind 2024 afgebouwd. Het verband heeft de uitgaven vanuit de bestemmingsreserve niet in het format meegenomen, maar er zijn wel verplichte uitgaven vastgelegd.
----------	---

Uit bovenstaande verklaringen maken wij op dat de drie samenwerkingsverbanden po structureel voornemens zijn hun reserve op een niveau boven signaleringswaarde te houden, omdat hun risicoanalyse hier aanleiding toe geeft. De meeste samenwerkingsverbanden vo zijn wel voornemens af te bouwen tot op of onder de signaleringswaarde, alleen in een trager tempo. De werkgroep heeft geen oordeel over de plausibiliteit van de argumenten die samenwerkingsverbanden hanteren om een reserve boven de signaleringswaarde aan te houden. De werkgroep acht het van belang dat de Inspectie van het Onderwijs en/of het ministerie van OCW hier op korte termijn duidelijkheid over verschaffen.

2.3 Bestedingsdoelen

Deze paragraaf geeft inzicht in de doelen waarvoor de samenwerkingsverbanden hun bovenmatige reserves willen inzetten. Eerst wordt er gekeken naar de gezamenlijke inzet, zowel po als vo. In de opvolgende sub-paragrafen wordt vervolgens ingezoomd op het po en het vo afzonderlijk.

2.3.1 Gezamenlijk (opgeteld po/vo)

In de uitvraag (Excel format) is er gevraagd naar de bestedingsdoelen van het in te zetten bovenmatig vermogen van de samenwerkingsverbanden. Vanuit de totale begroting bezien zou dus ingezoomd moeten worden op één detail: de besteding van de bovenmatige reserves. Echter, dit is niet in elk format precies zo gebeurd, hierdoor is er (beperkt) verschil tussen de toegezegde inzet van bovenmatig vermogen en het bedrag dat gespecificeerd wordt in bestedingsdoelen. Dit heeft te maken met het tijdstip waarop enerzijds het bestedingsplan werd opgesteld en vastgesteld en anderzijds de jaarrekening 2020 werd vastgesteld. Dit verschil keert ook terug in paragraaf 2.3.2. en 2.3.3. waarin we deze cijfers voor po en vo afzonderlijk tonen.

Dit beperkte verschil is inzichtelijk gemaakt in tabel 6 en niet significant van aard. Met de bedragen in de derde kolom van tabel 6 wordt verder gewerkt in deze paragraaf.

Tabel 6: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (gezamenlijk) (€)

	Totale inzet bovenmatig vermogen	Besteding bovenmatig vermogen gespecificeerd
2020	25.485.786	19.300.002
2021	63.835.279	68.600.153
2022	52.392.914	55.916.032
2023	25.443.349	29.378.068

Tabellen 7 en 8 geven inzicht in de bestedingsdoelen die de 151 samenwerkingsverbanden kiezen voor hun bovenmatig vermogen. Hierbij valt op:

- ✿ In 2021 wordt 30% van de middelen besteed aan voortzetting van huidige activiteiten door inzet van een deel van de reserves. Dit is 2023 nog 18%. Dit is mogelijk (zeer) zorgelijk omdat er ná 2023 (vrijwel) geen bovenmatige vermogens meer zullen zijn om dit voort te zetten.
- ✿ Een relatief fors bedrag (2021 -> ruim € 9,5 miljoen, 2023 bijna € 5 miljoen) gaat naar de verbetering van basisondersteuning. Percentueel gezien is het aandeel van dit doel in 2023 zelfs hoger dan in 2021.

Tabel 7: Bestedingsdoelen (gezamenlijk) - (€)

Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	9.638.790	8.495.452	4.910.113	23.044.356
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	6.902.675	5.017.677	2.781.380	14.701.732
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	3.555.567	4.599.743	2.147.364	10.302.674
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	2.053.166	1.833.710	1.007.913	4.894.789
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	5.430.402	4.575.922	2.891.779	12.898.103
Intensivering kwaliteitsbeleid	1.222.495	476.000	155.417	1.853.912
Verbetering bedrijfsvoering swv	913.272	480.000	240.740	1.634.012
Scholing van leraren/ondersteuners	1.747.936	1.985.013	1.111.366	4.844.315
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	6.714.980	2.724.375	1.400.691	10.840.046
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	375.794	1.150.055	1.318.306	2.844.155
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	20.366.596	14.651.489	5.348.758	40.366.843
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	3.962.299	4.538.320	1.540.715	10.041.335
Anders	5.716.180	5.388.275	4.523.526	15.627.981
Totaal	68.600.153	55.916.032	29.378.068	153.894.253

Tabel 8: Bestedingsdoelen (gezamenlijk) - percentueel

Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	14%	15%	17%	15%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	10%	9%	9%	10%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	5%	8%	7%	7%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	3%	3%	3%	3%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	8%	8%	10%	9%
Intensivering kwaliteitsbeleid	2%	1%	1%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	1%	1%	1%	1%
Scholing van leraren/ondersteuners	3%	4%	4%	3%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	10%	5%	5%	6%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	1%	2%	4%	2%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	30%	26%	18%	25%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	6%	8%	5%	6%
Anders	8%	10%	15%	11%
Totaal	100%	100%	100%	100%

2.3.2 Primair onderwijs (po)

Zie voor een algemene toelichting op tabel 9 paragraaf 2.3.1. In onderstaande tabellen wordt er ingezoomd op de bestedingsdoelen van samenwerkingsverbanden po. Hieruit valt op te maken dat er op sectorniveau vrijwel dezelfde trends te zien zijn als op getotaliseerd niveau.

Tabel 9: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (po) (€)

	Totale inzet po bovenmatig vermogen	Besteding bovenmatig po vermogen gespecificeerd
2020	12.095.689	9.155.170
2021	30.554.868	28.411.371
2022	23.728.953	23.846.461
2023	11.626.875	12.296.291

Tabel 10: Bestedingsdoelen (po) - (€)

Bestedingsdoelen po	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	3.061.259	2.038.165	1.838.722	6.938.147
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	2.020.945	1.762.165	963.569	4.746.679
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	1.975.234	2.341.743	1.330.697	5.647.674
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	1.278.836	1.061.213	288.250	2.628.299
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	2.399.689	2.106.811	1.195.167	5.701.667
Intensivering kwaliteitsbeleid	802.495	166.000	110.000	1.078.495
Verbetering bedrijfsvoering swv	654.807	385.000	203.740	1.243.547
Scholing van leraren/ondersteuners	918.165	863.513	512.533	2.294.211
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	2.546.620	1.312.534	368.075	4.227.229
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	0	0	0	0
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	8.199.856	7.229.836	2.413.022	17.842.714
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	1.883.771	1.913.116	688.801	4.485.689
Anders	2.669.693	2.666.364	2.383.715	7.719.772
Totaal	28.411.371	23.846.461	12.296.291	64.554.123

Tabel 11: Bestedingsdoelen (vo) - percentueel

Bestedingsdoelen po	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	11%	9%	15%	11%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	7%	7%	8%	7%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	7%	10%	11%	9%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	5%	4%	2%	4%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	8%	9%	10%	9%
Intensivering kwaliteitsbeleid	3%	1%	1%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	2%	2%	2%	2%
Scholing van leraren/ondersteuners	3%	4%	4%	4%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	9%	6%	3%	6%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	0%	0%	0%	0%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	29%	30%	20%	26%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	7%	8%	6%	7%
Anders	9%	11%	19%	13%
Totaal	100%	100%	100%	100%

2.3.3 Voortgezet onderwijs (vo)

Zie voor een algemene toelichting op tabel 9 paragraaf 2.3.1. In onderstaande tabellen is er ingezoomd in de bestedingsdoelen van de samenwerkingsverbanden vo. Hieruit valt op te maken dat vrijwel dezelfde trends te zien zijn als de gezamenlijke trends.

Tabel 12: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (vo) (€)

	Totale inzet vo bovenmatig vermogen	Besteding bovenmatig vo vermogen gespecificeerd
2020	13.390.097	10.144.831
2021	33.280.411	40.188.782
2022	28.663.961	32.069.572
2023	13.816.474	17.081.776

Tabel 13: Bestedingsdoelen (vo) - (€)

Bestedingsdoelen vo	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	6.577.531	6.457.287	3.071.391	16.106.209
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	4.881.730	3.255.512	1.817.811	9.967.481
Ontwikkeling samenwerkingsvormen	1.580.333	2.258.000	816.667	4.655.000
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	774.330	772.497	719.663	2.266.490
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	3.030.713	2.469.111	1.696.612	7.196.436
Intensivering kwaliteitsbeleid	420.000	310.000	45.417	775.417
Verbetering bedrijfsvoering swv	258.465	95.000	37.000	390.465
Scholing van leraren/ondersteuners	829.771	1.121.500	598.833	2.550.104
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	4.168.360	1.411.842	1.032.616	6.612.817
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	375.794	1.150.055	1.318.306	2.844.155
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	12.166.740	7.421.653	2.935.736	22.524.129
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	2.078.528	2.625.204	851.914	5.555.646
Anders	3.046.487	2.721.911	2.139.811	7.908.209
Totaal	40.188.782	32.069.572	17.081.776	89.352.558

Tabel 14: Bestedingsdoelen (vo) - percentueel

Bestedingsdoelen vo	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	16%	20%	18%	18%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	12%	10%	11%	11%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	4%	7%	5%	5%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	2%	2%	4%	3%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	8%	8%	10%	8%
Intensivering kwaliteitsbeleid	1%	1%	0%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	1%	0%	0%	0%
Scholing van leraren/ondersteuners	2%	3%	4%	3%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	10%	4%	6%	7%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	1%	4%	8%	4%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	30%	23%	17%	24%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	5%	8%	5%	6%
Anders	8%	8%	13%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%

2.4. Conclusies

Uit voorgaande paragrafen kunnen we het volgende opmaken:

- ✿ De respons is 100%, waarbij ook alle samenwerkingsverbanden die een bestedingsplan moesten maken instemming kregen op dit plan van de OPR en het interne toezicht. Dit

onderstreept dat samenwerkingsverbanden het belang inzien van een snelle en doelmatige afbouw van hun reserves. En transparantie hierover.

- ✿ In 2020 hebben de samenwerkingsverbanden een eerste, stevige stap gezet in het afbouwen van hun bovenmatige reserves. De reserves namen af met ruim € 25 miljoen. Dit is vrijwel in lijn met de indicatie die de samenwerkingsverbanden in december 2020 afgaven, bij de eerste uitvraag.
- ✿ De in 2021 en 2022 geplande afbouw is (vrijwel) in lijn met het sectorplan.
- ✿ Een aantal samenwerkingsverbanden geeft aan eind 2023 nog een reserve boven de signaleringswaarde te hebben. Dit betreft een totaalbedrag van ongeveer € 17 miljoen (= 11% van de stand op 31-12-2020). Van deze € 17 miljoen zit 55% bij zeven samenwerkingsverbanden. Dit is niet in lijn met het sectorplan (0%), maar wel in lijn met de aanname van de minister dat er bijzondere (risico)omstandigheden kunnen zijn die het gewenst of noodzakelijk maken vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden. Deze constatering van de minister verdient naar de mening van de werkgroep nadere uitwerking (zie paragraaf 2.4.1, laatste alinea).
- ✿ Bestedingsdoelen:
 - Er wordt in belangrijke mate gekozen voor voortzetting van huidige activiteiten met inzet van de reserves ($\pm 30\%$ in 2021, $\pm 18\%$ 2023) en verbetering van de basisondersteuning ($\pm 14\%$ in 2021, $\pm 17\%$ in 2023).
 - De forse inzet ten behoeve van voorzetting van huidige activiteiten is mogelijk (zeer) zorgelijk omdat deze financieringsbron na 2023 wegvalt, maar de activiteiten mogelijk nog wel noodzakelijk zijn. Dit kan wijzen op risico's die deze samenwerkingsverbanden in de toekomst gaan lopen. Dit zal scherp onder de aandacht moeten blijven.
 - Daarnaast wordt er vaak gekozen voor verbetering van de basisondersteuning, met een oplopend percentage in 2023. Dit geeft aan dat samenwerkingsverbanden voorzien dat ook in 2023 de basisondersteuning nog steeds (extra) financiële impulsen nodig heeft.
 - Beide trends zijn zowel in het po als het vo ook zichtbaar.
 - Er zijn tussen het po en vo geen grote verschillen zichtbaar in keuze van bestedingsdoelen.

2.4.1 De signaleringswaarde is dynamisch - ontwikkelingen en kanttekeningen

De bestedingsplannen en het Excel format zijn door alle samenwerkingsverbanden zorgvuldig opgesteld en ingevuld in het voorjaar van 2021. Samenwerkingsverbanden zullen zich nu nog niet altijd realiseren, maar de komende jaren wel nadrukkelijk ervaren, dat de signaleringswaarde een dynamisch getal is. De signaleringswaarde is een percentage van de totale baten, dus als de baten hoger of lager worden, dan wijzigt ook de signaleringswaarde en daarmee ook de omvang van het (eventuele) bovenmatige vermogen van het samenwerkingsverband. Ontwikkelingen die de komende jaren van invloed (kunnen) zijn op de baten van samenwerkingsverbanden po en vo, en daarmee dus op het al dan niet hebben van bovenmatig vermogen zijn:

- ✿ de extra NPO-gelden die de samenwerkingsverbanden vo zullen ontvangen in de schooljaren 2021-2022 en 2022-2023;

- ✿ de vereenvoudiging van de bekostiging po, waaronder het verleggen van de 2% bekostiging sbo van de schoolbesturen naar de samenwerkingsverbanden po (meer baten voor de samenwerkingsverband po);
- ✿ de nieuwe bekostiging lwoo en pro voor de samenwerkingsverbanden vo;
- ✿ demografische groei of krimp;
- ✿ indexatie van de bekostiging.

De effecten van bepaalde ontwikkelingen kunnen aanzienlijk zijn. De werkgroep M23 is voornemens bij toekomstige uitvragen steeds een zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen oorspronkelijke doelen uit het bestedingsplan opgesteld begin 2021 en nieuwe omstandigheden die het gevolg zijn van de hierboven geschetste ontwikkelingen.

Sinds de minister in november 2020 zijn voornemen formuleerde samenwerkingsverbanden op hun bekostiging te korten bij het uitblijven van een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves, hebben samenwerkingsverbanden met twee partijen te maken die iets kunnen vinden van hun vermogenspositie en eventueel tot sancties over kunnen gaan: de Inspectie van het Onderwijs en de minister. Werkgroep M23 adviseert de vier organisaties die als opdrachtgever functioneren er bij de minister op aan te dringen dat er op korte termijn voor de samenwerkingsverbanden duidelijkheid ontstaat over de bedoeling van, de kaders voor en de reikwijdte van de maatregelen die minister en inspectie eventueel kunnen nemen, alsmede hun onderlinge samenhang.

3. Vervolg

De productie en de monitoring van het sectorplan bestaat uit zes fasen.

Fase	Activiteit	Periode uitvraag	Periode rapportage	Opmerkingen
1.	Analyse en gezamenlijk plan	januari 2021	januari 2021	
2.	Eerste monitoring	april, mei 2021	augustus 2021	
3.	Tweede monitoring	januari 2022	maart 2022	
4.	Derde monitoring	medio 2022	september 2022	
5.	Vierde monitoring	januari 2023	maart 2023	(indien nodig)
6.	Vijfde monitoring	medio 2023	september 2023	(indien nodig)

Met het opstellen van het sectorplan en voorliggende rapportage zijn de eerste twee fasen uitgevoerd. De fasen drie tot en met zes richten zich op de monitoring van de verdere uitvoering van de bestedingsplannen en de doelmatige vermindering van de reserves. De aanpak van de monitoring in deze fasen komt overeen met fase 2. Met dien verstande dat vanaf fase 3 de werkgroep zelf weer de uitvraag zal verzorgen, en niet het ministerie van OCW.

Op basis van de ervaringen in fase 1 en 2 kan 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.

Bijlagen

Bijlage 1

Verdeling mogelijk bovenmatig vermogen op 31-12-2023¹⁰

Swv po	Bedrag	Aandeel in totaal bovenmatig vermogen po op 31-12-2023 (sector) ¹¹	Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten op 31-12-2023 (swv)	Swv vo	Bedrag	Aandeel in totaal bovenmatig vermogen vo op 31-12-2023	Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten op 31-12-2023
swv po 1	€ 1.403.293	25%	4%	swv vo 1	€ 1.908.560	17%	16%
swv po 2	€ 831.738	15%	13%	swv vo 2	€ 1.774.678	16%	2%
swv po 3	€ 799.156	14%	5%	swv vo 3	€ 1.408.818	13%	5%
swv po 4	€ 402.520	7%	5%	swv vo 4	€ 1.123.601	10%	6%
swv po 5	€ 395.689	7%	4%	swv vo 5	€ 692.459	6%	3%
swv po 6	€ 345.971	6%	3%	swv vo 6	€ 568.696	5%	3%
swv po 7	€ 207.928	4%	1%	swv vo 7	€ 531.045	5%	4%
swv po 8	€ 174.760	3%	2%	swv vo 8	€ 437.798	4%	50%
swv po 9	€ 154.423	3%	1%	swv vo 9	€ 403.367	4%	4%
swv po 10	€ 125.334	2%	2%	swv vo 10	€ 362.847	3%	2%
swv po 11	€ 122.013	2%	1%	swv vo 11	€ 334.401	3%	3%
swv po 12	€ 112.835	2%	1%	swv vo 12	€ 286.981	3%	4%
swv po 13	€ 104.259	2%	2%	swv vo 13	€ 260.770	2%	6%
swv po 14	€ 93.341	2%	1%	swv vo 14	€ 256.623	2%	2%
swv po 15	€ 80.422	1%	0%	swv vo 15	€ 220.604	2%	1%
swv po 16	€ 72.597	1%	0%	swv vo 16	€ 218.680	2%	3%
swv po 17	€ 59.652	1%	0%	swv vo 17	€ 98.728	1%	1%
swv po 18	€ 49.122	1%	1%	swv vo 18	€ 85.000	1%	1%
swv po 19	€ 35.856	1%	0%	swv vo 19	€ 83.477	1%	1%
swv po 20	€ 8.820	0%	0%	swv vo 20	€ 48.623	0%	0%
swv po 21	€ 7.788	0%	0%	swv vo 21	€ 17.687	0%	0%
swv po 22	€ 7.681	0%	0%	swv vo 22	€ 17.497	0%	0%
swv po 23	€ 2.923	0%	0%	swv vo 23	€ 6.118	0%	0%
Totaal	€ 5.598.120	100%		Totaal	€ 11.147.059	100%	

De werkgroep interpreteert deze tabel als volgt:

De tabel toont op de bovenste regels samenwerkingsverbanden die er bewust naar streven ook na 31 december 2023 een reserve hoger dan de signaleringswaarde aan te houden.

Dat er veel samenwerkingsverbanden met uitkomsten van enkele procenten in deze tabel voorkomen heeft naar alle waarschijnlijkheid in (bijna) alle gevallen geen beleidsmatige, maar financieel technische redenen. Redenen die voortvloeien uit het op een bepaalde manier invullen van de uitvraag (zie ook paragraaf 2.3.1.).

¹⁰ Zowel in sector po als vo zijn er 23 samenwerkingsverbanden die bovenmatig vermogen opgeven op 31-12-2023. De overige samenwerkingsverbanden geven dus geen bovenmatig vermogen aan op 31-12-2023.

¹¹ 31-12-2020 → Totaal sector vo: € 86.907.905; Totaal sector po: € 71.508.816