

# Tweede monitor

## Afbouw bovenmatige vermogens samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Maart 2022

Versie 1.0



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Inhoud .....	4
1.3 Werkwijze .....	4
1.4 Leeswijzer .....	4
1.5 Samenvatting.....	4
<b>2. Data-analyse</b> .....	<b>8</b>
2.1 Respons .....	8
2.2 Datakwaliteit .....	8
2.3 Afbouw van het bovenmatig vermogen.....	8
2.3.1. Algemeen beeld.....	9
2.3.2. De samenwerkingsverbanden po en vo uitgesplitst .....	10
2.3.3. Verklaring van de afwijking van het verwachte financieel resultaat 2021 .....	13
2.3.4. Verklaringen voor afwijkingen in het bestedingsplan voor 2021 en 2022.....	14
2.3.5 Samenwerkingsverbanden met het hoogste resterende bovenmatig vermogen op 31-12-2023.....	15
2.4 Bestedingsdoelen .....	20
2.4.1 Gezamenlijk (opgeteld po/vo).....	20
2.4.2 Primair onderwijs (po).....	22
2.4.3 Voortgezet onderwijs (vo).....	23
<b>3. Duiding en conclusies</b> .....	<b>25</b>
3.1 Duiding van de data en bevindingen door de werkgroep M23.....	25
3.1.1 Ontwikkelingen die de afbouw van het bovenmatig vermogen lastiger maakt .....	25
3.1.2 Toekomstige ontwikkelingen die de afbouw van het bovenmatig vermogen (mogelijk) lastiger maakt.....	26
3.2 Conclusies.....	27
3.2.1 Eindconclusie en advies van de werkgroep.....	29
<b>4. Vervolg</b> .....	<b>31</b>
4.1 Toezicht en handhaving door OCW en de Inspectie van het onderwijs .....	31
4.2 Planning van de productie en monitoring van het sectorplan.....	31
<b>Bijlage - tabellen</b> .....	<b>33</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 11 december 2020 heeft de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media de besturen van de 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo (swv) 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 LPO<sup>1</sup>, Sectorraad swv vo<sup>2</sup>, PO-Raad<sup>3</sup> en VO-raad<sup>4</sup>) 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 M23<sup>5</sup>. 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 is vervolgens akkoord gegaan met de inhoud. Daarmee zag de minister voor dat moment af van een generieke korting op de budgetten van alle samenwerkingsverbanden. Die generieke korting kan op een later moment alsnog aan de orde komen.

Eén 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 monitor – medio 2021
3. Tweede monitor – januari 2022
4. Derde monitor – medio 2022
5. Vierde monitor – januari 2023 (indien nodig)
6. Vijfde monitor – medio 2023 (indien nodig)

Voorliggend document presenteert de opbrengst van fase 3, de tweede monitor. De monitor bestaat per fase uit het opvragen van informatie bij de samenwerkingsverbanden, het analyseren hiervan en het opstellen van een rapportage. Bij deze tweede monitor is de informatie door de werkgroep opgevraagd, net als bij het opstellen van het sectorplan. Bij de eerste monitor ging dit via het ministerie van OCW.

Met de resultaten van de monitor kunnen de vier organisaties enerzijds de minister informeren, en anderzijds hun achterbannen. De minister kan vervolgens de Kamer informeren en eventueel acties formuleren. Indien gewenst of noodzakelijk kunnen de vier organisaties op basis van de resultaten van de monitor ook besluiten tot bepaalde acties richting hun achterbannen. Desgevraagd kan werkgroep M23 hier advies over geven.

---

<sup>1</sup> Het Netwerk LPO is een vereniging van leidinggevendend passend onderwijs. De leden van de vereniging zijn allen als leidinggevendend werkzaam bij een van de 76 samenwerkingsverbanden primair onderwijs, of 75 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.

<sup>2</sup> De sectorraad swv vo bestaat uit leidinggevendend vertegenwoordigers van de bij de VO-raad aangesloten samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo.

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 deze tweede monitor, met eventuele bijsturing, overeenkomt met de eerste monitor. Deze tweede monitor bevat de volgende aspecten:

- ✿ Een eerste inzicht in het bedrag dat vanuit het bovenmatig eigen vermogen daadwerkelijk is ingezet in 2021;
- ✿ Inzicht in de betrokkenheid van álle samenwerkingsverbanden bij de afbouw van de bovenmatige vermogens;
- ✿ Een analyse van het begrote en werkelijke financiële resultaat in 2021;
- ✿ Een prognose van het (mogelijk) bovenmatig eigen vermogen eind 2021, 2022 en 2023;
- ✿ Een meer actuele prognose (ten opzichte van de eerste monitor en het sectorplan) van het bedrag dat vanuit het bovenmatig eigen vermogen zal worden ingezet in 2022 en 2023;
- ✿ Een actualisatie van de door de samenwerkingsverbanden nagestreefde bestedingsdoelen.

Daarnaast bevat dit rapport ook:

- ✿ Nadere informatie over toezicht en handhaving;
- ✿ En een samenvatting en globale analyse van de ervaringen van de swv bij het realiseren van hun bestedingsplannen.

## 1.3 Werkwijze

De input voor deze tweede monitor is ontleend aan ingevulde Excel sheets door de samenwerkingsverbanden. In deze sheets is de informatie uitgevraagd om bovenstaande aspecten in kaart te brengen. De uitvraagronde van deze twee monitor startte in januari 2022 en het laatste ingevulde sheet is ontvangen op 14 maart 2022. Deze werkwijze verschilt ten opzichte van de eerste monitor. In de eerste monitor werd gebruik gemaakt van Excel sheets én de bestedingsplannen die alle samenwerkingsverbanden bij het ministerie van OCW moesten indienen. Nu zijn de ingevulde Excel sheets ingediend bij het ambtelijk secretariaat van werkgroep M23. Deze werkwijze werd ook gehanteerd bij het verzamelen van de bouwstenen voor het sectorplan in januari 2021.

## 1.4 Leeswijzer

Deze tweede monitor bevat in hoofdstuk 2 een uitgebreide data-analyse. Hierin komen aspecten zoals de respons, de afbouw van het bovenmatig vermogen en de bestedingsdoelen aan bod. Hoofdstuk 3 bevat vervolgens een algemene duiding van de data en bevindingen door de werkgroep en de conclusies. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het vervolg.

Nu volgt in paragraaf 1.5 allereerst een samenvatting, die ook los van dit totale rapport gelezen en benut kan worden.

## 1.5 Samenvatting

### **Afbouw van de bovenmatige vermogens van samenwerkingsverbanden: planmatig, doelmatig en strak gemonitord**

Voor de derde maal zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo bevroegd op hun plannen voor de afbouw van de bovenmatige vermogens en de voortgang in de afbouw. De eerste uitvraag vond plaats in januari 2021. Op basis hiervan is een Sectorplan vastgesteld ([‘Sectorplan voor een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves van de swv po en vo’](#)). Het sectorplan is vastgesteld door de vier betrokken organisaties: Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, Sectorraad samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, de PO-Raad en de VO-raad. Het plan is

door de toenmalige minister goedgekeurd, in maart 2021. Met deze goedkeuring was, voor dat moment, de dreiging van een generieke korting op de budgetten van alle samenwerkingsverbanden po en vo van de baan. Een korting die in individuele gevallen teruggedraaid zou kunnen worden, op basis van de concrete omstandigheden en plannen van dat samenwerkingsverband. Tot deze generieke korting, met een eventuele herstel-correctie per individueel samenwerkingsverband, kan in de loop van het proces van afbouw van de bovenmatige vermogens alsnog besloten worden als de resultaten achterblijven bij de in het sectorplan geformuleerde doelstellingen. Daarom wordt strak vinger aan de pols gehouden, via halfjaarlijkse monitoring. Op 17 maart 2022 is de tweede monitor verschenen, waaraan alle samenwerkingsverbanden hebben deelgenomen. De respons was 100% waarmee samenwerkingsverbanden hun betrokkenheid bij de uitvoering van het sectorplan laten zien.

### **Stevige afbouw, maar minder dan beoogd**

- ✿ Uit deze tweede monitor blijkt dat de samenwerkingsverbanden in 2021 ongeveer € 41 miljoen aan bovenmatig vermogen hebben afgebouwd. Dit is bijna het dubbele van de afbouw in 2020 en het is ongeveer € 22 miljoen minder dan in het sectorplan als doel is opgesteld. De samenwerkingsverbanden vo hebben meer bovenmatig vermogen afgebouwd dan de samenwerkingsverbanden po.
- ✿ De samenwerkingsverbanden verwachten meer bovenmatig vermogen af te bouwen in 2022 (€ 61 miljoen) dan zij hebben afgebouwd in 2020 en 2021. De totale verwachte afbouw loopt in 2022 op tot 64% van het bovenmatig vermogen van 31-12-2020.
- ✿ Voor 2023 verwachten de samenwerkingsverbanden gezamenlijk € 33 miljoen af te bouwen. Hierdoor bedraagt de totale afbouw van het bovenmatig vermogen dan 84% van het bovenmatig vermogen van 31-12-2020. In het sectorplan is 100% als doel gesteld.
- ✿ Voor eind 2023 verwachten de samenwerkingsverbanden vo nog ongeveer € 18 miljoen aan bovenmatig vermogen aan te houden. De samenwerkingsverbanden po verwachten € 7 miljoen aan bovenmatig vermogen eind 2023. Het grootste deel van dit bovenmatig vermogen eind 2023 komt voor rekening van tien samenwerkingsverbanden po en vo.

### **Bestedingsdoelen zijn in beweging**

De doelen waaraan de samenwerkingsverbanden het bovenmatig vermogen (verwachten te) besteden zijn volgens de tweede monitor beperkt veranderd. De doelen 'verbetering van de basisondersteuning' en 'voortzetting huidige activiteiten met reserves' blijven het belangrijkste, maar we zien wel een verschuiving. Ze worden namelijk respectievelijk vaker en minder vaak gekozen ten opzichte van de eerste monitor én in de loop van de jaren. Verder geven swv aan meer te besteden aan het opvangen van groei in het gespecialiseerd onderwijs én de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen het gespecialiseerd en regulier onderwijs.

### **Verklaring voor het achterlopen op het sectorplan: weerbarstige omstandigheden**

De gerealiseerde afbouw van het bovenmatig vermogen is in 2021 ten opzichte van 2020 verdubbeld, maar ligt ongeveer € 20 miljoen lager dan beoogd in het sectorplan. Daarnaast is het verwachte bovenmatig vermogen eind 2023 toegenomen. Dit wordt voornamelijk verklaard uit de weerbarstige omstandigheden waar het onderwijs sinds maart 2020 mee te maken heeft.

- ✿ In de eerste plaats is dat de coronapandemie, die zich vertaalde in onder meer perioden van schoolsluiting, onlinebijeenkomsten en veel tijd en energie die in het organiseren en handhaven van coronamaatregelen gestoken moest worden. Samenwerkingsverbanden

werden geconfronteerd met scholen die wel de wil hadden, maar praktisch gezien geen kans zagen, intensief aan de slag te gaan met projecten die het samenwerkingsverband wilde initiëren om het bovenmatige vermogen op een doelmatige manier te besteden en zo te werken aan structureel passender en inclusiever onderwijs.

- ✿ In de tweede plaats kenmerkt de situatie in de sector zich sinds 1,5 jaar door een ervaren overdaad aan financiële middelen. De middelen die het samenwerkingsverband vanuit de bovenmatige vermogens wil investeren, komen bovenop de grote sommen geld die de scholen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs kunnen besteden.
- ✿ In de derde plaats is er het personeelstekort in de sector, structureel vanuit het lerarentekort en incidenteel vanuit corona-gerelateerd verzuim. Er is een structureel tekort aan handen om plannen te maken en uit te voeren.

De combinatie van het wegvallen van (overleg)structuren, een ervaren overdaad aan geld en te weinig handen om plannen te maken en uit te voeren, verklaart dat veel samenwerkingsverbanden hun afbouw doelstelling niet volledig hebben kunnen realiseren.

Daarnaast spelen in het niet volledig realiseren van de afbouwdoelstellingen twee andere factoren.

- ✿ In de eerste plaats is dat de bedrijfsvoering, die in bepaalde samenwerkingsverbanden nog steeds niet volledig op orde. In het sectorplan is hier bouwsteen 2 in paragraaf 7 aan gewijd met maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van ongewenste reserves. Hierin staan diverse tips. De werkgroep M23 adviseert de vier organisaties om hierover extra te communiceren richting samenwerkingsverbanden.
- ✿ In de tweede plaats zijn er bepaalde samenwerkingsverbanden die zich om financiële inhoudelijke redenen genoodzaakt zien hun bestedingsplan bij te stellen. Ze vrezen de komende jaren sterk oplopende kosten voor deelname van leerlingen aan het gespecialiseerd onderwijs en zien zich genoodzaakt hier een financiële buffer voor aan te houden. Bij dit punt speelt ook mee dat de samenwerkingsverbanden vo extra middelen ontvangen om hogere deelname aan vso en pro in verband met de coronapandemie op te vangen. € 53 miljoen in totaal in de schooljaren 2021-2022, waarvan € 11 miljoen voor de periode augustus - december 2021. Voor de middelen die in 2021 zijn ontvangen, geldt dat de kosten grotendeels pas volgen vanaf 2022. Het is dus logisch dat deze extra middelen nog in kas zijn bij de samenwerkingsverbanden.

## 2024

Nu de omstandigheden weerbarstiger blijken dan bij het opstellen van het sectorplan werd verondersteld, ligt het voor de hand om waar nodig iets meer tijd te nemen om tot een volledige en doelmatige afbouw van de bovenmatige vermogens te komen. Ook in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs en de Subsidieregeling begaafde leerlingen werd onlangs besloten tot een verlenging naar 2024. De werkgroep M23 adviseert de vier organisaties hierover met de minister in gesprek te gaan.

17 Maart 2022 - Werkgroep M23, in opdracht van:

- ✿ Netwerk Leidinggevenden 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 swv vo,  
Kitty Attema, PO-Raad,  
Paul Huisman, VO-raad.

De werkgroep is ambtelijk ondersteund door medewerkers van Infinite Financieel.

## 2. Data-analyse

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de data-analyse. De input van de data-analyse is ontleend aan de Excel sheets die door de samenwerkingsverbanden zijn ingevuld. De gegevens die zijn ingevuld door de samenwerkingsverbanden zijn in de werkgroep geanalyseerd en besproken. Onderstaand worden de respons, datakwaliteit, afbouw van het bovenmatig vermogen en de bestedingsdoelen behandeld.

### 2.1 Respons

Van alle 151 samenwerkingsverbanden is de uitgevraagde Excel sheet ontvangen (zie Tabel 1). Dit geeft een responspercentage van 100%.

Tabel 1 Respons

	Swv po	Swv vo	Totaal	% totaal
Gereageerd	76	75	151	100%
<b>Totaal</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>

De respons bij deze en de eerste uitvraag is hoger dan tijdens het opstellen van het sectorplan. Toen werd van 134 samenwerkingsverbanden tijdig informatie ontvangen. Door de hogere deelname laten de samenwerkingsverbanden hun betrokkenheid zien bij de uitvoering van het sectorplan.

### 2.2 Datakwaliteit

De werkgroep M23 heeft de data voor deze monitor ontvangen van de samenwerkingsverbanden. De data is allereerst geëvalueerd, en hierbij is het volgende geconstateerd.

- ✿ Over het algemeen is de data van goede kwaliteit, consistent en volledig.
- ✿ Bij het invullen van bedragen bij de bestedingsdoelen hebben vier samenwerkingsverbanden negatieve getallen ingevuld ('lasten') terwijl de rest van de samenwerkingsverbanden dit positief heeft geregistreerd. De werkgroep heeft in de genoemde vier 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. Deze verschillen zijn gering en beïnvloeden het beeld van de analyse en rapportage niet wezenlijk.

### 2.3 Afbouw van het bovenmatig vermogen

Om de data uit de tweede monitor goed te kunnen vergelijken met de doelstellingen uit het sectorplan, beschrijven we hier kort hoe de doelstellingen in het sectorplan tot stand zijn gekomen. Het sectorplan dat in januari 2021 is vastgesteld kent namelijk een grotere ambitie dan de samenwerkingsverbanden zelf hadden opgegeven. De vier betrokken organisaties hebben destijds besloten tot een versnelde afbouw in het bovenmatig vermogen tot eind 2023. Ook hebben de vier betrokken organisaties een resterend bovenmatig vermogen van € 0 eind 2023 als doelstelling geformuleerd. Daarbij is benoemd dat een afbouw naar € 0 uit het sectorplan niet wil 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. Indien de Inspectie van het Onderwijs dit zou goedkeuren, wordt dit niet meer als bovenmatig vermogen gezien.



### 2.3.1. Algemeen beeld

Onderstaande Tabel 2 en Figuur 1 geven inzicht in de gerealiseerde en beoogde afbouw door de samenwerkingsverbanden tot 31-12-2023. Tabel 2 geeft een vergelijking voor de totale afbouw van het bovenmatig vermogen (swv po en vo) tussen het sectorplan, de eerste monitor en de tweede monitor presenteert dezelfde informatie in een grafiek.

De samenwerkingsverbanden hebben hun bovenmatige vermogens in 2021 naar verwachting met ongeveer € 41 miljoen afgebouwd. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2020, maar ongeveer € 20 miljoen lager dan beoogd in het sectorplan.

Tabel 2: Afbouw bovenmatige vermogens op verschillende momenten

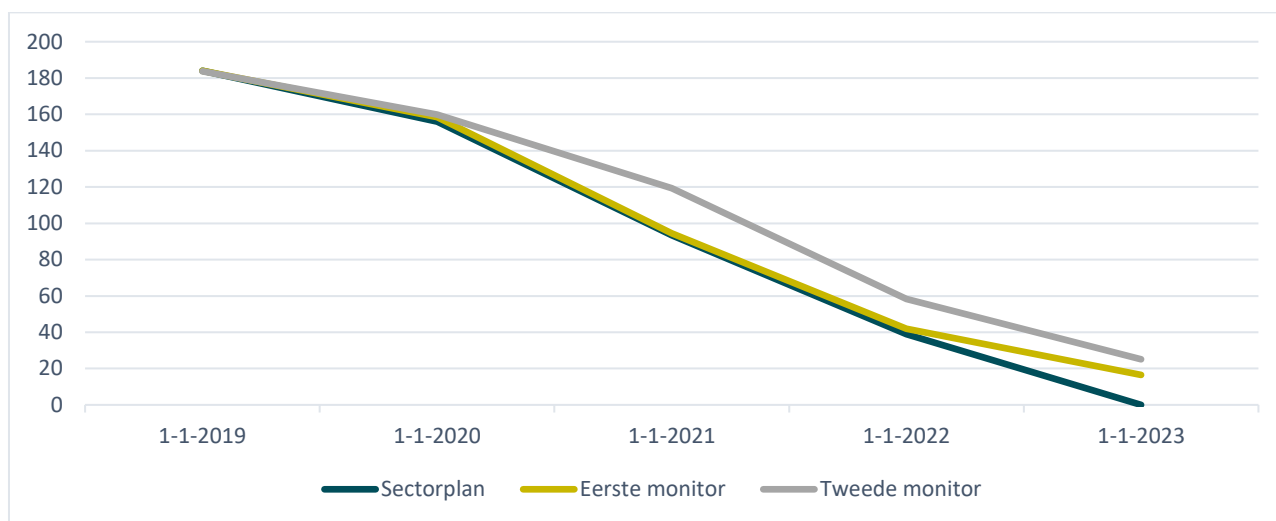
Fase	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020
	Sectorplan		Eerste monitor		Tweede monitor	
Bovenmatige reserves per 31-12-2019	€ 184	-	€ 184		€ 184	
Afbouw in 2020	-€ 28	-	-€ 26		-€ 24	
Bovenmatige reserves per 31-12-2020	€ 156		€ 159		€ 160	
Afbouw in 2021	-€ 63	40%	-€ 64	40%	-€ 41	25%
Bovenmatige reserves per 31-12-2021	€ 94		€ 95		€ 119	
Afbouw in 2022	-€ 55	75%	-€ 53	73%	-€ 61	64%
Bovenmatige reserves per 31-12-2022	€ 39		€ 42		€ 58	
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	-€ 39	100%	-€ 26	89%	-€ 33	84%
<b>Bovenmatige reserves per 31-12-2023</b>	<b>€ 0</b>		<b>€ 17</b>		<b>€ 25</b>	

In een nadere analyse van Tabel 2 merken we het volgende op.

- ✿ Uit Tabel 2 hierboven lezen we in de eerste plaats af dat het bovenmatig vermogen 2021 met 25% is afgenomen. Dit komt neer op ongeveer € 41 miljoen. Dit is ruim meer dan in 2020. De afbouw was in 2021 wel lager dan de doelstelling uit het sectorplan (40%) en de verwachte afbouw voor 2021 uit de eerste monitor (40%).
- ✿ Voor 2022 hebben samenwerkingsverbanden de verwachting om een hoger bedrag aan bovenmatig vermogen af te bouwen dan in 2020 en 2021. De totale verwachte afbouw loopt in 2022 met 64% dan nog wel achter op de doelstelling uit het sectorplan van 75%.
- ✿ Tabel 2 laat daarnaast zien dat enkele samenwerkingsverbanden eind 2023 bovenmatig vermogen verwachten aan te houden. Dit bedrag is in de tweede monitor toegenomen. In de eerste monitor verwachtten de samenwerkingsverbanden eind 2023 € 17 miljoen aan bovenmatig vermogen aan te houden. Dit is in de tweede monitor toegenomen naar € 25 miljoen. In paragraaf 2.3.5 wordt hier verder op in gegaan.

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van het bovenmatig vermogen ten tijde van het sectorplan, de eerste en de tweede monitor weer. Hieruit is dus goed te zien in hoeverre de ontwikkeling van het bovenmatig vermogen afwijkt ten opzichte van het sectorplan.

Figuur 1: Ontwikkeling bovenmatig vermogen swv (x € 1.000)



De volgende punten vallen in de figuur op:

- ⊗ Allereerst valt op dat de grijze lijn van de tweede monitor na 1-1-2020 boven de lijnen van het sectorplan en de eerste monitor ligt. Dit laat zien dat de afbouw van het bovenmatig vermogen minder snel verloopt dan werd verwacht. De grafiek daalt dus minder steil, maar een neerwaartse trend is nog steeds duidelijk zichtbaar. Dit laat zien dat de samenwerkingsverbanden de bovenmatige vermogens afbouwen. Dit gaat alleen minder snel dan oorspronkelijk als doel is gesteld.
- ⊗ Daarnaast valt op dat de lijn uit de tweede monitor niet meer op 0 eindigt. Dit komt door het verwachte bovenmatige vermogen eind 2023.

### 2.3.2. De samenwerkingsverbanden po en vo uitgesplitst

In deze paragraaf verbijzonderen we het algemene beeld uit paragraaf 2.3.1. naar de samenwerkingsverbanden voor po en vo afzonderlijk. Hiervoor is gebruik gemaakt van Tabel 3 tot en met Tabel 6. De voornaamste conclusies uit deze tabellen zijn de volgende:

- ⊗ De samenwerkingsverbanden vo hebben in 2021 meer bovenmatig vermogen afgebouwd dan de samenwerkingsverbanden po. De afbouw gaat dus sneller voor het vo.
- ⊗ De samenwerkingsverbanden vo verwachten eind 2023 meer bovenmatig vermogen aan te houden dan de samenwerkingsverbanden po.

In Tabel 3 zijn de jaarlijkse afbouw van het bovenmatig vermogen en de verwachte stand van het bovenmatig vermogen aan het einde van het jaar inzichtelijk gemaakt per sector.

Tabel 3: Afbouw bovenmatige vermogens po/vo

Bovenmatig vermogen	Swv po	Swv vo	Totaal
Stand op 31-12-2019	€ 83.604.505	€ 100.088.788	<b>€ 183.693.293</b>
<i>Afbouw 2020</i>	-€ 12.529.087	-€ 11.222.479	<b>-€ 23.751.567</b>
Stand 31-12-2020	€ 71.075.418	€ 88.866.309	<b>€ 159.941.726</b>
<i>Afbouw 2021</i>	-€ 12.795.524	-€ 27.739.274	<b>-€ 40.534.798</b>
Prognose stand 31-12-2021	€ 58.279.894	€ 61.127.035	<b>€ 119.406.929</b>
<i>Afbouw 2022</i>	-€ 34.495.362	-€ 26.563.129	<b>-€ 61.058.491</b>
Prognose stand 31-12-2022	€ 23.784.531	€ 34.563.906	<b>€ 58.348.437</b>
<i>Afbouw 2023</i>	-€ 16.753.959	-€ 16.479.472	<b>-€ 33.233.431</b>
Prognose stand 31-12-2023	€ 7.030.572	€ 18.084.434	<b>€ 25.115.006</b>

In de bovenstaande tabel merken we het volgende op, namelijk:

- ✚ Dat de afbouw van het bovenmatig vermogen 2021 voor het vo meer bedraagt dan voor het po. De afbouw bedraagt namelijk respectievelijk ca. € 28 miljoen (vo) en ca. € 13 miljoen (po) In 2020 was dit anders en hadden de swv po meer afgebouwd dan de swv vo.
- ✚ Dat de samenwerkingsverbanden vo eind 2023 aanzienlijk meer bovenmatig vermogen verwachten aan te houden dan de samenwerkingsverbanden po. Dit is respectievelijk ca.€ 18 miljoen en ca. € 7 miljoen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de hogere baten die het vo ontvangt. Zij ontvangen namelijk ongeveer 1,5 keer zoveel baten dan het po.

In de Tabel 4 hieronder is daarom inzichtelijk gemaakt hoeveel de prognose van het bovenmatig vermogen eind 2023 bedraagt ten opzichte van de bruto baten die de samenwerkingsverbanden ontvangen.

Tabel 4: Percentage bovenmatig vermogen ten opzichte van de bruto baten

Sector	Percentage 2019	Percentage 2023
Swv po	9,54%	0,80%
Swv vo	7,45%	1,32%
Totaal (po en vo)	8,27%	1,11%

Ook hieruit valt af te lezen dat het vo procentueel dus meer bovenmatig vermogen eind 2023 verwacht aan te houden dan het po. Daarnaast is ook het percentage van het bovenmatig vermogen eind 2019 ten opzichte van de bruto baten weergegeven. Dit was veel hoger. Dit is erbij gezet om te laten zien dat de samenwerkingsverbanden een veel lagere verhouding van bovenmatig vermogen ten opzichte van de bruto baten eind 2023 nastreven vergeleken met de situatie eind 2019.

In de onderstaande twee tabellen, Tabel 5 (po) en Tabel 6 (vo), is de afbouw van het bovenmatig vermogen voor po en vo afzonderlijk verder inzichtelijk gemaakt. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen de tweede en eerste monitor.

Tabel 5: Vergelijking afbouw bovenmatig vermogen po eerste en tweede monitor

Po				
Fase	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020
	Eerste monitor		Tweede monitor	
Bovenmatige reserves per 31-12-2019	€ 84		€ 84	
Verwachte afbouw in 2020	-€ 12		-€ 13	
Bovenmatige reserves per 31-12-2020	€ 72		€ 71	
Afbouw in 2021	-€ 31	43%	-€ 13	18%
Bovenmatige reserves per 31-12-2021	€ 41		€ 58	
Afbouw in 2022	-€ 24	76%	-€ 34	67%
Bovenmatige reserves per 31-12-2022	€ 17		€ 24	
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	-€ 12	92%	-€ 17	90%
<b>Bovenmatige reserves per 31-12-2023</b>	<b>€ 6</b>		<b>€ 7</b>	

Uit de bovenstaande tabel merken we het volgende op:

- ✿ Het po verwachtte in de eerste monitor in 2021 43% van het bovenmatig vermogen (zoals per 31-12-2020) af te bouwen, maar heeft slechts 18% daadwerkelijk afgebouwd. Om die achterstand voor een deel in te lopen, wordt een hogere afbouw in 2022 verwacht. Dit is nu namelijk € 34 miljoen, terwijl dit in de eerste monitor € 24 miljoen bedroeg. Ook voor 2023 verwachten de swv po nu meer af te bouwen.
- ✿ Het verwachte bovenmatig vermogen eind 2023 is nagenoeg gelijk gebleven in de tweede monitor. Die ambitie is dus nauwelijks veranderd voor de swv po.

In onderstaande Tabel 6 is dezelfde informatie weergegeven voor de samenwerkingsverbanden vo.

Tabel 6: Vergelijking afbouw bovenmatig vermogen vo eerste en tweede monitor

Vo				
Fase	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020	Bedrag (x mln)	Procentuele cumulatieve afbouw t.o.v. 2020
	Eerste monitor		Tweede monitor	
Bovenmatige reserves per 31-12-2019	€ 100		€ 100	
Verwachte afbouw in 2020	-€ 13		-€ 11	
Bovenmatige reserves per 31-12-2020	€ 87		€ 89	
Afbouw in 2021	-€ 33	38%	-€ 28	31%
Bovenmatige reserves per 31-12-2021	€ 54		€ 61	
Afbouw in 2022	-€ 29	71%	-€ 27	54%
Bovenmatige reserves per 31-12-2022	€ 25		€ 35	
Afbouw in 2023, plannen gereed medio 2022	-€ 14	87%	-€ 16	71%
<b>Bovenmatige reserves per 31-12-2023</b>	<b>€ 11</b>		<b>€ 18</b>	

Als we naar Tabel 6 kijken dan valt ons het volgende op:

- ✿ De samenwerkingsverbanden vo verwachtten ten tijde van de eerste monitor dat ze 38% van het bovenmatig vermogen (zoals per 31-12-2020) in 2021 zouden afbouwen. Uiteindelijk hebben ze 31% gerealiseerd. Dit is minder, maar dit verschil is kleiner dan bij de swv po.
- ✿ De swv vo verwachten dit verschil niet in te halen in 2022, aangezien de afbouw in de tweede monitor voor 2022 lager is dan in de eerste monitor. In 2023 is het dan weer iets hoger, maar in totaal verwachten de swv vo ongeveer evenveel af te bouwen in 2022 en 2023 ten opzichte van de eerste monitor.
- ✿ Tot slot valt op dat het bovenmatig vermogen eind 2023 is toegenomen van € 11 miljoen naar € 18 miljoen. Dit is een ander beeld dan bij de swv po, waarbij dit bedrag nauwelijks is veranderd.

### 2.3.3. Verklaring van de afwijking van het verwachte financieel resultaat 2021

In 2021 was de afbouw van het bovenmatig vermogen hoger dan in 2020, maar lager dan begroot in het sectorplan en bij de eerste monitor. Door samenwerkingsverbanden te vragen naar de reden van het verschil tussen het begrote en verwachte financieel resultaat in 2021, is geprobeerd meer inzicht te krijgen in de redenen van het afwijken van de afbouw van het bovenmatig vermogen. Samenwerkingsverbanden konden één reden opgeven en zijn gevraagd dit te doen wanneer het verschil tussen de begroting en de verwachte realisatie van het resultaat groter was dan 5%<sup>6</sup>. Een aantal redenen staat wel meerdere keren in de lijst, omdat er ook gecombineerde opties waren. In Tabel 7 hieronder staat hoeveel samenwerkingsverbanden welke reden hebben opgegeven.

Tabel 7: Reden afwijking begroot versus gerealiseerd resultaat 2021

Reden afwijking 2021, indien groter dan 5%	Aantal
Geen reden ingevuld	34
Het is niet gelukt alle bestedingsdoelen te concretiseren en volledig om te zetten in plannen en uitgaven.	19
Er kwamen extra baten, die niet volledig zijn besteed, en het is niet gelukt alle bestedingsdoelen te concretiseren en volledig om te zetten in plannen en uitgaven.	28
Er kwamen extra baten, die niet volledig zijn besteed, maar de in het bestedingsplan voorgenomen plannen en uitgaven zijn volledig gerealiseerd.	22
Op bepaalde begrotingsposten is minder uitgegeven dan begroot, maar de in het bestedingsplan voorgenomen plannen en uitgaven zijn volledig gerealiseerd.	17
Aan bepaalde bestedingsdoelen is meer uitgegeven dan verwacht, waardoor het bovenmatig vermogen sneller is afgebouwd dan gepland.	19
De baten waren lager dan verwacht.	1
Op bepaalde begrotingsposten (anders dan de plannen en uitgaven uit het bestedingsplan) deden zich financiële tegenvallers voor.	11
<b>Totaal</b>	<b>151</b>

Allereerst is de data geverifieerd. De meeste samenwerkingsverbanden die geen reden hebben ingevuld (namelijk 19 van de 34), zijn samenwerkingsverbanden waarbij de afwijking in het verwachte

<sup>6</sup> De verwachte realisatie van het resultaat 2021 is nog voorlopig, aangezien het jaarverslag en de jaarrekening later dit jaar definitief worden vastgesteld.

resultaat kleiner was dan 5%. Dit is plausibel. Als we kijken naar de genoemde redenen in de tabel, dan zien we het volgende.

- ✿ De meeste samenwerkingsverbanden (28) geven als reden voor de afwijking van het verwachte resultaat (positief/negatief) dat er extra baten kwamen, die niet volledig zijn besteed. En dat het ze ook niet is gelukt alle bestedingsdoelen te concretiseren en volledig om te zetten in plannen en uitgaven.
- ✿ Daarnaast geven nogmaals 19 samenwerkingsverbanden aan dat het niet is gelukt alle bestedingsdoelen te concretiseren en volledig om te zetten in plannen en uitgaven.
- ✿ Daarnaast zijn er ook 39 (22 + 17) samenwerkingsverbanden die dit wel hebben gerealiseerd.
- ✿ Ook zijn er 19 samenwerkingsverbanden die aangeven dat aan bepaalde bestedingsdoelen meer is uitgegeven dan verwacht, waardoor het bovenmatig vermogen sneller is afgebouwd dan gepland.
- ✿ Tot slot is specifiek gekeken naar de 10% samenwerkingsverbanden die de grootste procentuele afwijking hadden in hun verwachte gerealiseerde resultaat in 2021 ten opzichte van het begrote resultaat. De belangrijkste redenen die zij aangaven zijn regel 2 en 3 uit tabel 7. Dit is plausibel.

De voornaamste reden die hierboven is opgegeven is dat er extra baten in 2021 zijn ontvangen. Dit verklaart dus voor een deel de lagere afbouw van het bovenmatig vermogen in 2021. Deze extra baten kwamen onder andere uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), namelijk ongeveer € 11 miljoen. De samenwerkingsverbanden vo kregen in het kader van het NPO extra geld om het langere verblijf op te vangen van leerlingen in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Dit geld is voor een deel pas nodig in 2022 en 2023, waardoor een deel van dit geld eind 2021 in het eigen vermogen is beland. Echter, deze extra baten leiden ook tot een hogere signaleringswaarde<sup>7</sup> vanuit de Inspectie, waardoor vanaf een hoger absoluut bedrag aan eigen vermogen het vermogen als bovenmatig wordt gezien. Dit gaat echter om slechts 3,5% van de extra baten. De afbouw van het bovenmatig vermogen was daarom waarschijnlijk hoger geweest als deze extra baten niet waren ontvangen.

De samenwerkingsverbanden po hebben geen extra geld gekregen uit het NPO. Wat dat betreft is de hogere afbouw van het bovenmatig vermogen door het vo in vergelijking tot het po in 2021 een opmerkelijk verschil. De beschikkingen zijn voor alle samenwerkingsverbanden gedurende het jaar 2021 wel opgehoogd vanwege loon- en prijsbijstelling, zoals nagenoeg elk jaar gebeurt. Dit wordt waarschijnlijk ook als extra baten gezien.

#### 2.3.4. Verklaringen voor afwijkingen in het bestedingsplan voor 2021 en 2022

Om meer inzicht te verkrijgen in de afwijkingen tussen het bestedingsplan voor 2021 en 2022 en de actuele eindejaarsprognose is de samenwerkingsverbanden gevraagd naar redenen hiervoor. Het Excel sheet bevatte een open veld waarin samenwerkingsverbanden redenen hiervoor konden benoemen. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden heeft dit ingevuld. De belangrijkste trends die we voor 2021 uit de antwoorden op deze open vraag zien, zijn corona en NPO. NPO is vooral een reden bij de samenwerkingsverbanden vo. Dit komt overeen met de extra baten die zij hieruit ontvingen<sup>8</sup>. Deze extra baten zijn vooral bedoeld voor toekomstige uitgaven voor het langere verblijf van leerlingen in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

---

<sup>7</sup> € 385.000 op sectorniveau, uitgaande van € 11 miljoen extra baten.

<sup>8</sup> Die bedragen ongeveer € 11 miljoen in 2021.

Daarnaast ontvingen de scholen zelf ook extra baten uit het NPO in 2021 om leerlingen en leraren te helpen leervertragingen door corona aan te pakken. Zowel de reguliere scholen als de scholen voor gespecialiseerd onderwijs. Deze extra baten konden de scholen inzetten voor ondersteuning op de scholen zelf. Doordat zij dit extra geld kregen, hadden ze waarschijnlijk minder geld nodig vanuit het swv om de basisondersteuning op de scholen te vergroten. Hierdoor konden swv hun bovenmatig vermogen minder gemakkelijk uitgeven via de inzet op de scholen, omdat de scholen het geld niet nodig hadden. We zien namelijk ook dat de NPO baten op de scholen nog lang niet helemaal zijn uitgegeven. Mogelijk heeft dit ertoe geleid dat samenwerkingsverbanden hun plannen niet helemaal hebben gerealiseerd in 2021.

De voornaamste trend die we voor 2022 waarnemen is de verplaatsing van de besteding die in 2021 niet gerealiseerd is naar 2022. Ook het geschatte deelnamepercentage in het gespecialiseerd onderwijs wordt genoemd. Dit zijn dus verklaringen voor de verwachte hogere afbouw in 2022.

### 2.3.5 Samenwerkingsverbanden met het hoogste resterende bovenmatig vermogen op 31-12-2023

In het sectorplan is het streven geformuleerd naar € 0 bovenmatig vermogen eind 2023. Op het moment dat het sectorplan werd opgesteld kon er namelijk geen aanname gedaan worden voor de mate waarin een bovenmatig vermogen eind 2023 gerechtvaardigd is. De minister heeft in diverse brieven benoemd dat er situaties kunnen zijn die een bovenmatig vermogen rechtvaardigen. In het sectorplan is dan ook aangegeven dat er sommige samenwerkingsverbanden zullen zijn die bovenmatig eigen vermogen eind 2023 kunnen onderbouwen en daarmee verantwoorden. Als dit door de inspectie wordt goedgekeurd, wordt dit vermogen niet langer als bovenmatig beschouwd.

Onderstaande tabellen 8 en 9 geven inzicht in het aantal samenwerkingsverbanden dat aangeeft eind 2023 nog bovenmatig vermogen te hebben en hun aandeel in het totaal. Daarnaast geven de tabellen inzicht in enkele individuele samenwerkingsverbanden die het grootste aandeel hebben in het bovenmatig vermogen eind 2023 van alle samenwerkingsverbanden.<sup>9</sup> Dit is gemeten in absolute zin. Dit zijn dus niet automatisch de samenwerkingsverbanden die relatief gezien het meeste bovenmatig vermogen aanhouden ten opzichte van de bruto baten die zij ontvangen (laatste kolom in de tabellen). De belangrijkste punten die opvallen zijn de volgende:

- ❁ In het po zijn er eind 2023 27 samenwerkingsverbanden die gezamenlijk een bovenmatig vermogen van € 7 miljoen aanhouden. Hierbij zijn vier samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor 50% van dit bedrag.
- ❁ In het vo zijn er eind 2023 26 samenwerkingsverbanden die gezamenlijk een bovenmatig vermogen van € 18 miljoen aanhouden. Hierbij zijn zes samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor 62% van dit bedrag.

In onderstaande Tabel 8 is het bovenmatig vermogen voor de swv po uitgesplitst. Hierin zijn de bedragen aan bovenmatig vermogen af te lezen, het aandeel van de samenwerkingsverbanden in het geheel en het percentage van het bovenmatig vermogen<sup>10</sup> afgezet tegen de bruto baten van de swv. In de laatste kolom wordt het bedrag aan bovenmatig vermogen uitgedrukt in een percentage van de

---

<sup>9</sup> De namen van de samenwerkingsverbanden zijn niet genoemd, omdat de rapportage alleen ontwikkelingen duidt.

<sup>10</sup> Dit percentage is bovenop de signaleringswaarde van de Inspectie: 3,5% van de bruto baten.

bruto baten. Dit is gedaan om het bovenmatig vermogen van samenwerkingsverbanden van verschillende omvang met elkaar te vergelijken. Zo is het bovenmatig vermogen van swv po 2 in absolute zin lager dan van swv po 1, maar houdt swv po 2 procentueel meer aan.

Tabel 8: Bovenmatig eigen vermogen eind 2023 (po)

Swv po (n=76)	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	€ 1.247.357		18%		4%
swv po 2	€ 810.425		12%		7%
swv po 3	€ 727.995		10%		5%
swv po 4	€ 716.663		10%		7%
Subtotaal top 4		€ 3.502.440		50%	
Overige 23 swv		€ 3.528.132		50%	
<b>Totaal alle swv po</b>		<b>€ 7.030.572</b>		<b>100%</b>	

In een nadere analyse van Tabel 8 merken we het volgende op:

- ✿ In het po zijn er eind 2023 27 samenwerkingsverbanden die een bovenmatig vermogen verwachten aan te houden. Dit betreft een totaalbedrag van ongeveer € 7 miljoen. Dit bedrag is ongeveer € 1,5 miljoen hoger dan bij de eerste monitor. Dit is een stijging van 26%.
- ✿ Van het totale bovenmatig vermogen eind 2023 komt 50% voor rekening van vier samenwerkingsverbanden.
- ✿ Als we deze top 4 vergelijken met de top 3 uit de eerste monitor, dan zien we het volgende:
  - In de eerste monitor kwamen twee van deze vier samenwerkingsverbanden in de top 3 voor. Er zijn dus ook twee nieuwe swv in de top 4 bijgekomen.
  - De verschuivingen komen doordat er swv zijn die in de tweede monitor een veel hoger bovenmatig vermogen eind 2023 hebben opgegeven dan bij de eerste monitor.
  - Ook is er één samenwerkingsverband dat in de eerste monitor een erg hoog bovenmatig vermogen verwachtte eind 2023, maar nu geen bovenmatig vermogen meer verwacht aan te houden eind 2023.

In onderstaande Tabel 9 is het bovenmatig vermogen voor de swv vo uitgesplitst. Hierin is dezelfde informatie af te lezen als in Tabel 8 voor de swv po.



Tabel 9: Bovenmatig eigen vermogen eind 2023 (vo)

Swv vo (n=75)	Bedrag		Aandeel in totaal bovenmatig vermogen vo 31-12-2023		Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten swv op 31-12-2023
swv vo 1	€ 3.019.274		17%		4%
swv vo 2	€ 2.140.759		12%		11%
swv vo 3	€ 1.618.573		9%		13%
swv vo 4	€ 1.553.552		9%		7%
swv vo 5	€ 1.478.575		8%		11%
swv vo 6	€ 1.325.413		7%		6%
Subtotaal top 6		€ 11.136.146		62%	
Overige 20 swv		€ 6.948.288		38%	
<b>Totaal</b>		<b>€ 18.084.434</b>		<b>100%</b>	

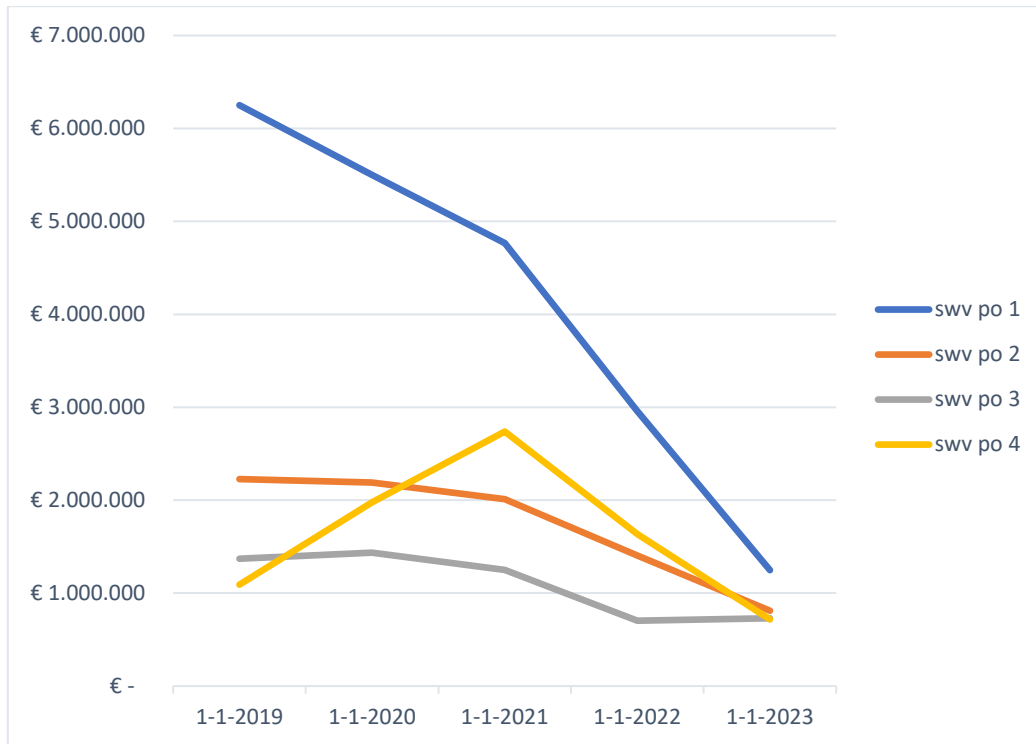
In een nadere analyse van de informatie uit Tabel 9 duiden we het volgende:

- ✿ In Tabel 9 is te zien dat er in het vo eind 2023 26 samenwerkingsverbanden zijn die een bovenmatig vermogen verwachten aan te houden. Dit betreft een totaal bovenmatig eigen vermogen van ongeveer € 18 miljoen. Dit is ca. € 6 miljoen meer dan bij de eerste monitor. Dit is een stijging van 50%.
- ✿ Er zijn zes samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor 62% van het totale bovenmatig vermogen eind 2023.
- ✿ Ook bij het vo zien we verschuivingen tussen de samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk die het grootste aandeel hebben in het bovenmatig vermogen eind 2023. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die bij de tweede monitor inschatten veel meer of veel minder bovenmatig vermogen eind 2023 aan te houden dan bij de eerste monitor.

Een nadere analyse is gedaan om te bekijken hoe het bovenmatig vermogen van de tien samenwerkingsverbanden uit de top 4 (po) en top 6 (vo) hierboven zich over de tijd ontwikkelt. Het kan namelijk zijn dat deze samenwerkingsverbanden bij de start al een hoog bovenmatig vermogen hadden. Of deze samenwerkingsverbanden zijn mogelijk bovenmatig vermogen aan het opbouwen in plaats van af te bouwen. Onderstaande figuren 2 en 3 geven hier inzicht in. Opvallend hierbij is dat er een paar samenwerkingsverbanden uit de top 4 (po) en top 6 (vo) zijn, die tussen 2019 en 2021 géén bovenmatig vermogen hebben afgebouwd.

In onderstaande Figuur 2 is het verloop aan bovenmatig vermogen van de top 4 uit het po te zien. Hierbij geldt dat de periode voor 2021 gerealiseerd is en de periode na 2021 een prognose bevat.

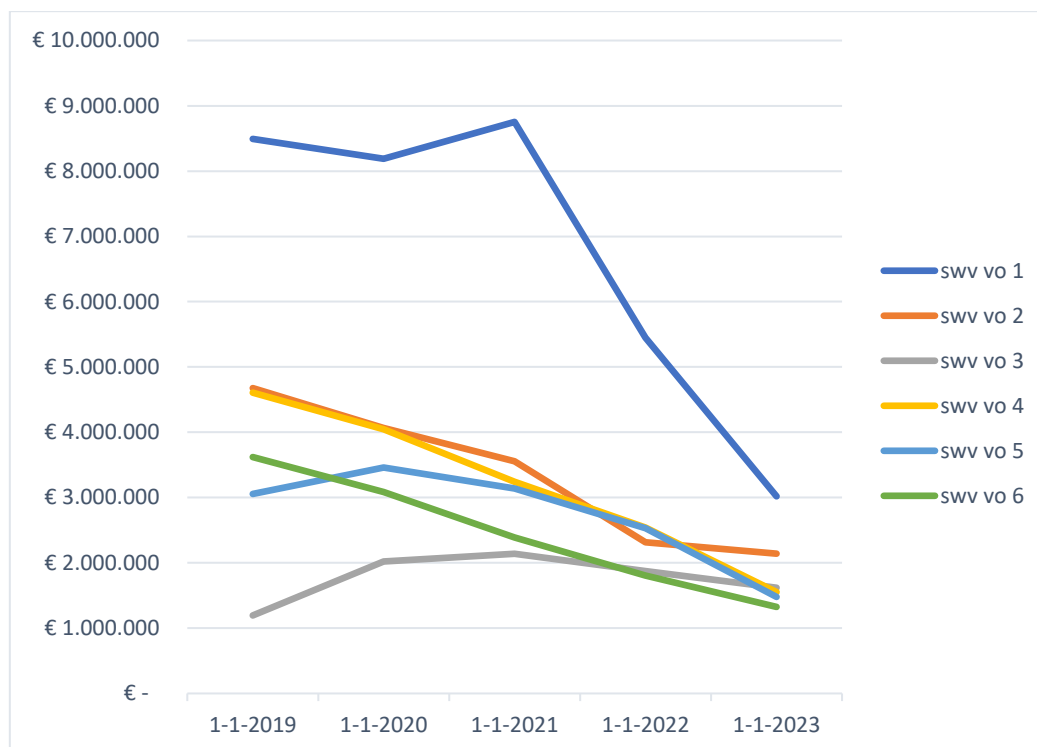
Figuur 2: Verloop bovenmatig vermogen uitschieters swv po



In Figuur 2 over het po valt op dat de blauwe lijn van het samenwerkingsverband met het hoogste bovenmatig vermogen eind 2023 wel daalt. Dit samenwerkingsverband is dus wel bovenmatig vermogen aan het afbouwen, maar verwacht eind 2023 nog relatief veel bovenmatig vermogen aan te houden. Daarnaast valt de gele lijn op. Dit samenwerkingsverband heeft de afgelopen twee jaar bovenmatig vermogen niet afgebouwd, maar juist opgebouwd. Dat komt niet overeen met de doelstelling van het sectorplan.

In onderstaande Figuur 3 is het verloop aan bovenmatig vermogen van de top 6 uit het vo te zien. Hierbij geldt natuurlijk ook dat de periode voor 2021 gerealiseerd is en de periode na 2021 een prognose bevat.

Figuur 3: Verloop bovenmatig vermogen uitschieters swv vo



Bij het vo zien we in Figuur 3 drie lijnen oplopen in de periode 2019 – 2021. Deze drie samenwerkingsverbanden is het dus tot nu toe niet gelukt bovenmatig vermogen af te bouwen. Verder zijn er drie lijnen te zien van samenwerkingsverbanden die geleidelijk hun bovenmatig vermogen afbouwen.

Tot slot is door een aantal van deze tien samenwerkingsverbanden (po en vo) informatie verstrekt over waarom zij verwachten bovenmatig vermogen aan te houden eind 2023. De werkgroep duidt deze verklaringen niet. We benoemen ze wel. De verklaringen die het door deze negen samenwerkingsverbanden het meeste zijn genoemd zijn:

- ✿ Dat vanwege een doelmatige besteding, een langere periode wordt genomen voor het afbouwen van het bovenmatig vermogen. Zij verwachten dus 2024 en latere jaren te gebruiken voor de verdere afbouw van het bovenmatig vermogen;
- ✿ De verwachting dat de lasten gaan toenemen door een groei van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs;
- ✿ Een verwacht negatief effect vanwege de nieuwe bekostiging voor leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs.

## 2.4 Bestedingsdoelen

Deze paragraaf geeft inzicht in de doelen waarvoor de samenwerkingsverbanden hun bovenmatig vermogens willen inzetten. Eerst wordt er gekeken naar de gezamenlijke inzet, zowel po als vo. In de volgende sub paragrafen wordt ingezoomd op het po en het vo afzonderlijk. In de uitvraag (Excel sheets) is gevraagd naar de bestedingsdoelen van het in te zetten bovenmatig vermogen van de samenwerkingsverbanden. Dit is in deze tweede monitor gedaan voor de jaren 2021, 2022 en 2023. Het samenwerkingsverband kon voor 2021 aangeven hoeveel er gerealiseerd is met elk bestedingsdoel. Voor 2022 en 2023 kon het samenwerkingsverband de bedragen per bestedingsdoel aangeven in het actuele plan en voor het plan ten tijde van de eerste monitor. De samenwerkingsverbanden konden kiezen uit 12 bestedingsdoelen, waaronder bijvoorbeeld voor 'verbetering basisondersteuning' en 'scholing van leraren/ondersteuners'. Ook bestond er de optie om een ander bestedingsdoel toe te voegen. Tevens bestond er de mogelijkheid om de verschillen in een tekst box toe te lichten.

### 2.4.1 Gezamenlijk (opgeteld po/vo)

De totale inzet van het bovenmatig vermogen gespecificeerd naar de bestedingsdoelen, zou voor elke samenwerkingsverband ieder jaar gelijk moeten zijn aan de opgegeven (verwachte) jaarlijks afbouw van bovenmatig vermogen. Echter, dit is niet in elk Excel sheet precies zo gebeurd. Hierdoor is er (beperkt) verschil tussen de toegezegde inzet van bovenmatig vermogen en het bedrag dat gespecificeerd wordt in bestedingsdoelen. Dit geeft een kanttekening bij de kwaliteit van de data. De verschillen zijn in onderstaande Tabel 10 inzichtelijk gemaakt. De verschillen zijn beperkt en er is daarom verder gewerkt met de data in het restant van deze paragraaf. In de bijlage staat deze tabel ook voor po en vo afzonderlijk.

Tabel 10: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (po en vo)

	<b>Totale inzet bovenmatig vermogen</b>	<b>Besteding bovenmatig vermogen gespecificeerd</b>
2021	€ 40.534.798	€ 48.038.357
2022	€ 61.058.491	€ 58.065.705
2023	€ 33.233.431	€ 36.667.933

Tabel 11 geeft inzicht in de bestedingsdoelen die de samenwerkingsverbanden kiezen voor de inzet van hun bovenmatig vermogen. Het gemiddelde in de laatste kolom is berekend op basis van de omvang van de bedragen. De bedragen die bij elk percentage horen zijn terug te vinden in Tabel 15 in de bijlage.

Tabel 11: Bestedingsdoelen (gezamenlijk) - procentueel

Gezamenlijk				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	16%	19%	23%	20%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	9%	8%	7%	8%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	4%	9%	10%	8%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	3%	3%	3%	3%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	6%	6%	5%	6%
Intensivering kwaliteitsbeleid	2%	1%	1%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	2%	1%	1%	1%
Scholing van leraren/ondersteuners	2%	3%	2%	2%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	12%	6%	3%	7%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	1%	2%	4%	2%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	30%	25%	11%	22%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	6%	9%	18%	11%
Anders	8%	8%	13%	10%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

In Tabel 11 vallen de volgende punten op:

- ✿ In 2021 wordt 30% van de middelen besteed aan voortzetting van de huidige activiteiten door inzet van een deel van het bovenmatig vermogen. Dit is in 2023 nog 11%. Een neerwaartse trend past bij dit bestedingsdoel, aangezien eind 2023 het bovenmatig vermogen afgebouwd dient te zijn. Het is daarom zorgelijk dat dit niet lager is dan 11%, aangezien in 2024 de activiteiten niet meer hiermee bekostigd kunnen worden met bovenmatig vermogen conform de doelstelling van het sectorplan. Ten opzichte van de eerste monitor is dit percentage wel gedaald, namelijk van 18% naar 11%.
- ✿ Over de jaren heen verwachten samenwerkingsverbanden meer te besteden aan de opvang van groei in het speciaal (basis)onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Dit percentage stijgt van 6% naar 18% in 2023. Wanneer de groei zich doorzet, moeten samenwerkingsverbanden ander budget vinden om dit op te vangen. De inzet van het bovenmatig vermogen is namelijk incidenteel, terwijl de kosten in verband met de groei naar verwachting meerjarig zijn.
- ✿ De samenwerkingsverbanden verwachten over de jaren heen steeds meer te besteden aan de verbetering van de basisondersteuning. Dit percentage groeit van 16% naar 23%. Hiermee is dit bestedingsdoel in 2023 het bestedingsdoel waar het meeste bovenmatig vermogen aan wordt besteed.
- ✿ Over de jaren heen verwachten samenwerkingsverbanden steeds meer hun bovenmatig vermogen in te zetten voor de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen speciale en reguliere scholen. Tegelijkertijd verwachten ze steeds minder in te zetten voor een gerichte financiële impuls voor schoolbesturen.

Aanvullend op bovenstaande informatie, zijn de opgegeven bestedingsdoelen in de tweede monitor vergeleken met de eerste monitor. In onderstaande Tabel 12 is het gemiddelde weergegeven van de

relatieve omvang van de bedragen voor de bestedingsdoelen uit de eerste en tweede monitor voor de jaren 2021, 2022 en 2023.

Tabel 12: Bestedingsdoelen (gezaamenlijk) – vergelijking eerste en tweede monitor

Gezaamenlijk		
Bestedingsdoelen	Gemiddeld - eerste monitor	Gemiddeld - tweede monitor
Verbetering basisondersteuning	15%	20%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	10%	8%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	7%	8%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	3%	3%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	9%	6%
Intensivering kwaliteitsbeleid	1%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	1%	1%
Scholing van leraren/ondersteuners	3%	2%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	6%	7%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	2%	2%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	25%	22%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	6%	11%
Anders	11%	10%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

De volgende veranderingen vallen hierbij op:

- ✿ In de tweede monitor verwachten samenwerkingsverbanden meer te besteden aan de verbetering van de basisondersteuning, namelijk gemiddeld 20% ten opzichte van 15%.
- ✿ Samenwerkingsverbanden geven in de tweede monitor aan meer te besteden aan het opvangen van de groei in het speciaal (basis)onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Dit is in lijn met de toename van het aantal leerlingen in de afgelopen paar jaar in het gespecialiseerd onderwijs.
- ✿ Samenwerkingsverbanden geven in de tweede monitor minder vaak aan het bovenmatig vermogen te besteden aan de voortzetting van de huidige activiteiten. Er wordt dus vaker gekozen voor andere bestedingsdoelen.

#### 2.4.2 Primair onderwijs (po)

In onderstaande Tabel 13 wordt er ingezoomd op de bestedingsdoelen van samenwerkingsverbanden po. In de bijlage staat Tabel 17 met achterliggende bedragen.

Tabel 13: Bestedingsdoelen (po) - procentueel

Po				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	13%	8%	11%	11%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	9%	8%	7%	8%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	5%	9%	13%	9%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	5%	3%	3%	4%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	6%	7%	8%	7%
Intensivering kwaliteitsbeleid	4%	1%	1%	2%
Verbetering bedrijfsvoering swv	4%	2%	1%	2%
Scholing van leraren/ondersteuners	2%	3%	2%	2%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	15%	5%	1%	7%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	0%	1%	0%	0%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	22%	32%	14%	23%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	7%	7%	19%	11%
Anders	8%	15%	19%	14%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Voor het po zijn de volgende opvallende trends zichtbaar:

- ✿ De samenwerkingsverbanden po verwachten in 2023 veel meer te besteden aan de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen speciale en reguliere scholen en het opvangen van groei sbo/so.
- ✿ De bestedingsdoelen 'gerichte financiële impuls voor schoolbesturen' en 'intensivering kwaliteitsbeleid' nemen in omvang aanzienlijk af tussen 2021 en 2023. In 2023 verwachten de samenwerkingsverbanden hier nog nauwelijks het bovenmatig vermogen voor in te zetten.
- ✿ Een opmerkelijke ontwikkeling is zichtbaar voor de 'voortzetting van huidige activiteiten met reserves.' Dit bestedingsdoel stijgt van 22% naar 32% in 2022 om vervolgens te dalen naar 14% in 2023. Dit heeft wellicht te maken met het niet kunnen realiseren van de huidige activiteiten in 2021, wat dus in 2022 wordt ingelopen.

#### 2.4.3 Voortgezet onderwijs (vo)

In onderstaande Tabel 14 wordt er ingezoomd op de bestedingsdoelen van samenwerkingsverbanden vo. In de bijlage staat Tabel 19 met de achterliggende bedragen.

Tabel 14: Bestedingsdoelen (vo) - procentueel

Vo				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Gemiddeld
Verbetering basisondersteuning	18%	28%	32%	26%
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	10%	8%	6%	8%
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	3%	9%	8%	7%
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	1%	3%	3%	2%
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	6%	5%	3%	5%
Intensivering kwaliteitsbeleid	1%	1%	1%	1%
Verbetering bedrijfsvoering swv	0%	0%	0%	0%
Scholing van leraren/ondersteuners	2%	3%	2%	2%
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	10%	6%	5%	7%
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	2%	4%	6%	4%
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	34%	19%	8%	20%
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	5%	11%	17%	11%
Anders	8%	2%	8%	6%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Voor het vo zijn de volgende opvallende trends zichtbaar:

- ✿ Net als de samenwerkingsverbanden po, verwachten de samenwerkingsverbanden vo in 2023 meer te besteden aan de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen speciale en reguliere scholen. Ook verwachten ze minder te besteden aan een gerichte financiële impuls voor schoolbesturen. Deze ontwikkelingen zijn wel kleiner dan bij het po.
- ✿ Correspondierend met het gezamenlijke beeld, verwachten de samenwerkingsverbanden vo steeds minder bovenmatig vermogen te besteden aan de voortzetting van de huidige activiteiten. In 2023 is dit nog 8%.
- ✿ In het vo is daarnaast duidelijk de stijgende trend te zien van de inzet van het bovenmatig vermogen voor de groei in het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Een vergelijkbare trend is te zien bij de besteding aan de verbetering van de basisondersteuning. Het laatste bestedingsdoel is in 2022 en 2023 het grootste bestedingsdoel.



### 3. Duiding en conclusies

De hierboven beschreven data geeft inzicht in de huidige stand met betrekking tot de afbouw van het bovenmatig vermogen door de samenwerkingsverbanden. Hieronder volgt eerste een algemene duiding van de werkgroep op de data en de hierboven beschreven bevindingen. Vervolgens volgt een overzicht van de conclusies.

#### 3.1 Duiding van de data en bevindingen door de werkgroep M23

Hieronder volgt eerste een paragraaf die ontwikkelingen beschrijft die de versnelde afbouw van het bovenmatig vermogen lastiger maakt. Dit zijn ontwikkelingen die nu al spelen. De paragraaf die daarop volgt beschrijft toekomstige ontwikkelingen die de afbouw van het bovenmatig vermogen deels nu, en deels in de toekomst, beïnvloedt.

##### 3.1.1 Ontwikkelingen die de afbouw van het bovenmatig vermogen lastiger maakt

De werkgroep M23 ziet verschillende ontwikkelingen waarmee rekening gehouden dient te worden bij de interpretatie van de hoogte van het bovenmatig vermogen. Dit zijn ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. Bij de samenwerkingsverbanden zien we de volgende ontwikkelingen:

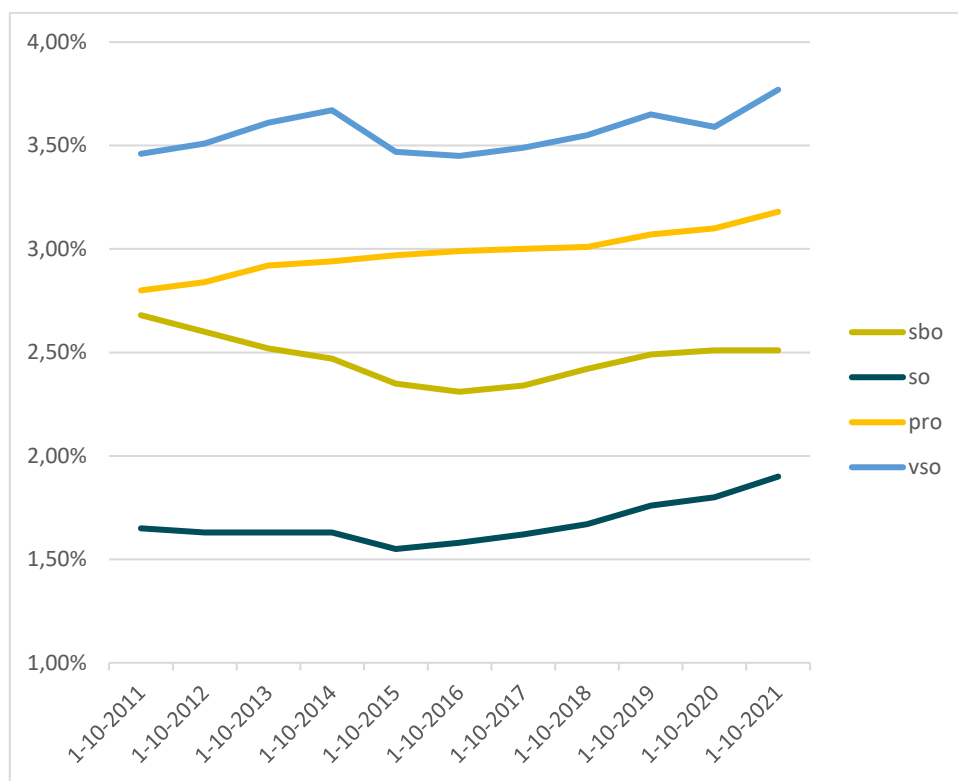
- ✿ Allereerst de extra baten die de samenwerkingsverbanden vo hebben ontvangen uit het Nationaal Programma Onderwijs. Zoals eerder toegelicht kunnen deze baten over meerdere jaren uitgegeven worden. Hierdoor is het bovenmatig vermogen eind 2021 echter hoger. De opgave voor samenwerkingsverbanden is daarmee groter geworden om de oorspronkelijke doelstellingen uit het sectorplan te halen.
- ✿ Ten tweede heeft het coronavirus een negatief effect op de beschikbare mens- en denkkracht op het maken en uitvoeren van plannen om het bovenmatig vermogen versneld af te bouwen. Dit kwam ook veelvuldig terug in de antwoorden op de open vraag over de afwijking tussen de bestedingsplannen voor 2021 en 2022 en de actuele eindejaar prognose.
- ✿ Tot slot zien we een belangrijke ontwikkeling van de toename van de deelnamepercentages van het (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs. Dit valt ook af te lezen in onderstaande Figuur 4. Hierin is te zien dat alle lijnen de laatste jaren een stijgende trend laten zien. Samenwerkingsverbanden anticiperen hier mogelijk op door vermogen opzij te zetten, om de hierdoor stijgende afdrachten aan het gespecialiseerd onderwijs te kunnen bekostigen. Deze ontwikkeling zien we ook terug in de tweede monitor. In de tweede monitor hebben samenwerkingsverbanden namelijk aangegeven meer van hun bovenmatig vermogen verwachten in te zetten voor de groei in het speciaal (basis)onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. De werkgroep M23 adviseert de samenwerkingsverbanden hierbij wel rekening te houden met het feit dat de kosten die hiermee gepaard gaan meerjarig zijn. Terwijl de inzet van het bovenmatig vermogen eenmalig deze kosten kan dekken.

Naast deze ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden, zien we ook ontwikkelingen bij schoolbesturen die een remmende werking hebben op de afbouw van het bovenmatig vermogen.

- ✿ Allereerst de gevolgen van het coronavirus voor schoolbesturen. Ook bij hen heeft dit geleid tot minder beschikbare mens- en denkkracht op het maken en uitvoeren van bestedingsplannen.

- ✿ Daarnaast hebben schoolbesturen de laatste tijd vanuit veel verschillende kanten extra geld ontvangen. Neem nu de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs, maar ook extra geld om het lerarentekort aan te pakken. Daar komt dan vervolgens een extra geldstroom vanuit de samenwerkingsverbanden bovenop vanwege de versnelde afbouw van het bovenmatig vermogen. Hierdoor wordt de opdracht steeds lastiger om het geld doelmatig in te zetten, vooral in een tijd waar sprake is van een lerarentekort.
- ✿ De impact van corona op de besteding van middelen is ook bij andere geldstromen in beeld. Als gevolg daarvan heeft de minister onlangs besloten dat de NPO middelen twee jaar langer besteed mogen worden. Ook de activiteitenperiode van de subsidieregeling om een passend onderwijsaanbod te creëren voor (hoog)begaafde leerlingen is onlangs met een jaar verlengd. De minder snelle afbouw van het bovenmatig vermogen is hierdoor beter te plaatsen.

Figuur 4: Ontwikkeling deelnamepercentage gespecialiseerd onderwijs – landelijk gemiddelde



### 3.1.2 Toekomstige ontwikkelingen die de afbouw van het bovenmatig vermogen (mogelijk) lastiger maakt

De signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs voor het bovenmatig vermogen is een dynamisch getal. De signaleringswaarde is een percentage van de totale baten. Als de baten hoger of lager worden, dan wijzigt ook de signaleringswaarde. Daarmee verandert dus ook de omvang van het (eventuele) bovenmatige vermogen van het samenwerkingsverband. In 2021 zijn er extra baten toegekend vanuit het Nationaal Programma Onderwijs aan de samenwerkingsverbanden vo. Zulke ontwikkelingen hebben een remmende werking op de afbouw van het bovenmatig vermogen, aangezien de samenwerkingsverbanden ook streven naar een doelmatige besteding. Andere ontwikkelingen die de werkgroep ziet die de komende jaren van invloed (kunnen) zijn op de baten van de samenwerkingsverbanden po en vo zijn:

- ✿ De vereenvoudiging van de bekostiging po, waaronder het verleggen van de bekostiging voor lichte ondersteuning in het primair onderwijs van de schoolbesturen naar de samenwerkingsverbanden po (meer baten voor de samenwerkingsverbanden po);
- ✿ De nieuwe bekostiging voor leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs voor de samenwerkingsverbanden vo, waardoor mogelijk rechtstreekse bekostiging van de PrO-scholen naar verwachting leidt tot lagere baten (lichte ondersteuning) voor de swv vo;
- ✿ Demografische groei of krimp;
- ✿ Indexatie van de bekostiging;
- ✿ En de uitwerking van de plannen uit het Coalitieakkoord 2021-2025 en de verbeteraanpak passend onderwijs.

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 sectorplan opgesteld begin 2021 en nieuwe omstandigheden die het gevolg zijn van de hierboven geschetste ontwikkelingen. Dit is echter lastig. In deze uitvraag zien we dat al voor 2021, door de hogere baten als gevolg van de middelen uit het NPO. Hierdoor is de vergelijking met het sectorplan niet meer helemaal zuiver te maken. Deze ontwikkelingen moeten dus meegenomen worden in de interpretatie van de informatie en conclusies over de voortgang van de afbouw van het bovenmatig vermogen.

### 3.2 Conclusies

Op basis van de ontwikkelingen die zijn beschreven en de besprekingen in de werkgroep M23 worden de volgende conclusies getrokken.

#### Respons

- ✿ Alle samenwerkingsverbanden hebben meegewerkt aan de monitor. De respons is daarmee 100%. Dit onderstreept dat alle samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij de uitvoering van het sectorplan en hierover verantwoording willen afleggen.

#### Afbouw van het bovenmatig vermogen

- ✿ De samenwerkingsverbanden gezamenlijk hebben in 2021 een substantieel deel van hun bovenmatig vermogen afgebouwd. Aanzienlijk meer dan in 2020.
- ✿ De afbouw in 2021 is echter lager dan in het sectorplan ten doel is gesteld.
- ✿ De samenwerkingsverbanden vo hebben meer bovenmatig vermogen afgebouwd in 2021 dan de samenwerkingsverbanden po. De afbouw verloopt voor het vo meer conform het sectorplan, maar zowel po als vo lopen achter op de doelstellingen uit het sectorplan.
- ✿ Niet alle samenwerkingsverbanden hebben de afgelopen twee jaar bovenmatig vermogen afgebouwd. Dit blijkt uit de ontwikkeling van het bovenmatig vermogen van de tien samenwerkingsverbanden (po en vo) die het meeste bovenmatig vermogen eind 2023 verwachten aan te houden.
- ✿ De verwachte afbouw in 2022 is iets hoger dan in het sectorplan als doel is gesteld.
- ✿ De verwachte afbouw in 2023 is iets lager dan in het sectorplan als doel is gesteld.
- ✿ Niet alle samenwerkingsverbanden zijn voornemens hun bovenmatig vermogen eind 2023 volledig af te bouwen.
- ✿ De afbouw van het bovenmatig vermogen loopt daarmee achter op de doelstellingen van het sectorplan.

- ✿ Er zijn verschillende factoren die de minder snelle afbouw verklaren.
  - In 2021 hebben samenwerkingsverbanden extra baten ontvangen vanuit het NPO die niet direct ingezet hoeven te worden;
  - Daarnaast leidt het groeiende deelnamepercentage van het gespecialiseerd onderwijs tot voorzichtigheid in de uitgaven van samenwerkingsverbanden, omdat ze hogere kosten verwachten in de toekomst;
  - Het coronavirus heeft als gevolg dat er minder mens- en denkkraft is bij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen voor maken en uitvoeren van bestedingsplannen;
  - Schoolbesturen krijgen vanuit verschillende kanten extra geld en kunnen dit niet altijd doelmatig besteden, waardoor het voor samenwerkingsverbanden lastiger is om het bovenmatig vermogen versneld af te bouwen.

### Het bovenmatig vermogen eind 2023

- ✿ Het verwachte bovenmatig vermogen eind 2023 is verder toegenomen ten opzichte van de eerste monitor. Er zijn respectievelijk vier en zes samenwerkingsverbanden in het po en vo verantwoordelijk voor meer dan de helft van het bovenmatig vermogen eind 2023.
- ✿ Dit is niet in lijn met het sectorplan (0%). Echter, zoals de minister zelf ook heeft aangegeven, kunnen er bijzondere (risico)omstandigheden zijn die het gewenst of noodzakelijk maken vermogen boven de signaleringswaarde aan te houden. Daar doet deze monitor geen uitspraak over. Zie ook hoofdstuk vier voor het vervolg.
- ✿ Het verwachte bovenmatig vermogen eind 2023 is voor de samenwerkingsverbanden vo hoger dan voor de samenwerkingsverbanden po. In totaal geven 53 van de 151 samenwerkingsverbanden po en vo een positief bovenmatig vermogen eind 2023 op.
- ✿ Als mogelijke oorzaak voor het bovenmatig vermogen eind 2023 zien we dat samenwerkingsverbanden voor een doelmatige besteding van het bovenmatig vermogen meer tijd nodig hebben.

### Bestedingsdoelen

- ✿ De samenwerkingsverbanden besteedden het bovenmatig vermogen in 2021 het meeste aan de voorzetting van de huidige activiteiten met reserves en de verbetering van de basisondersteuning. De besteding aan het eerste doel neemt naar 2023 toe af. Aan het tweede doel, verbetering van de basisondersteuning, wordt in 2023 naar verwachting procentueel meer besteed.
- ✿ In de eerste monitor benoemden we het risico dat samenwerkingsverbanden in de toekomst gaan lopen, als ze het bovenmatige vermogen nodig hebben voor de voorzetting van huidige activiteiten. Dit risico is licht afgenomen, aangezien het bestedingsdoel in 2023 nu 11% bedraagt ten opzichte van 18% in de eerste monitor. Het vergt echter nog steeds onze aandacht.
- ✿ Het bestedingsdoel 'opvangen van groei sbo/so of pro/vso' is aanzienlijk toegenomen tussen de tweede en eerste monitor. Daarom is dit hierboven als mogelijk oorzaak voor de toename in het bovenmatig vermogen eind 2023 genoemd. Ook hierbij geldt het risico dat incidentele middelen worden ingezet voor meerjarige kosten.

### 3.2.1 Eindconclusie en advies van de werkgroep

De gerealiseerde afbouw van het bovenmatig vermogen is in 2021 ten opzichte van 2020 verdubbeld, maar ligt ongeveer € 20 miljoen lager dan beoogd in het sectorplan. Daarnaast is het verwachte bovenmatig vermogen eind 2023 toegenomen. Dit wordt voornamelijk verklaard uit de weerbarstige omstandigheden waar het onderwijs sinds maart 2020 mee te maken heeft.

- ✿ In de eerste plaats is dat de coronapandemie, die zich vertaalde in onder meer perioden van schoolsluiting, onlinebijeenkomsten en veel tijd en energie die in het organiseren en handhaven van corona-maatregelen gestoken moest worden. Samenwerkingsverbanden werden geconfronteerd met scholen die wel de wil hadden, maar praktisch gesproken geen kans zagen intensief aan de slag te gaan met projecten die het samenwerkingsverband wilde initiëren om het bovenmatige vermogen op een doelmatige manier te besteden en zo te werken aan structureel passender en inclusiever onderwijs.
- ✿ In de tweede plaats kenmerkt de situatie in de sector zich sinds 1,5 jaar door een ervaren overdaad aan financiële middelen. De middelen die het samenwerkingsverband vanuit de bovenmatige vermogens wil investeren, komen bovenop de grote sommen geld die de scholen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs kunnen besteden.
- ✿ In de derde plaats is er het personeelstekort in de sector, structureel vanuit het lerarentekort en incidenteel vanuit corona-gerelateerd verzuim. Er is een structureel tekort aan handen om plannen te maken en uit te voeren. De combinatie van het wegvallen van (overleg)structuren, een ervaren overdaad aan geld en te weinig handen om plannen te maken en uit te voeren, verklaart dat veel samenwerkingsverbanden hun afbouw doelstelling niet volledig hebben kunnen realiseren.

Daarnaast spelen in het niet volledig realiseren van de afbouw doelstellingen twee andere factoren.

- ✿ In de eerste plaats is de bedrijfsvoering, die in bepaalde samenwerkingsverbanden nog steeds niet volledig op orde is. In het sectorplan is hier bouwsteen 2 in paragraaf 7 aan gewijd met maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van ongewenste reserves. Hierin staan diverse tips. De werkgroep M23 adviseert de vier organisaties om hierover extra te communiceren richting samenwerkingsverbanden.
- ✿ In de tweede plaats zijn er bepaalde samenwerkingsverbanden die zich om financieel – inhoudelijke redenen genoodzaakt zien hun bestedingsplan bij te stellen. Ze vrezen de komende jaren sterk oplopende kosten voor deelname van leerlingen aan het gespecialiseerd onderwijs en zien zich genoodzaakt hier een financiële buffer voor aan te houden. Bij dit punt speelt ook mee dat de samenwerkingsverbanden vo in 2021 extra middelen hebben ontvangen om hogere deelname aan vso en pro in verband met de coronapandemie. Deze middelen zijn nú ontvangen, maar de rekening volgt grotendeels pas vanaf januari of augustus 2022. Het is dus logisch dat deze extra middelen nog in kas zijn bij de samenwerkingsverbanden.

De context waarmee samenwerkingsverbanden te maken hebben in de afbouw van het bovenmatig vermogen is anders dan bij het opstellen van het sectorplan werd verondersteld. Hierdoor ligt het voor de hand om waar nodig iets meer tijd te nemen om tot een volledig, doelmatige afbouw van het bovenmatig vermogen te komen. Ook in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs en de Subsidieregeling begaafde leerlingen werd onlangs besloten tot een verlenging in 2024. De werkgroep

M23 adviseert de vier organisaties om met de minister in gesprek te gaan over een verlenging van de periode om tot een volledige, doelmatige afbouw van het bovenmatig vermogen te komen.

## 4. Vervolg

In dit hoofdstuk wordt het toezicht en de handhaving voor OCW en de Inspectie van het onderwijs op het bovenmatig vermogen beschreven. Vervolgens is het vervolg van de monitoring van het sectorplan beschreven.

### 4.1 Toezicht en handhaving door OCW en de Inspectie van het onderwijs

Op dit moment wordt er op verschillende manieren gewerkt aan het afbouwen van het bovenmatige vermogen van samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden hebben hierbij sinds 2020 te maken met twee externe partijen.

De eerste is de Inspectie van het Onderwijs die in haar financieel toezicht bekijkt of de samenwerkingsverbanden bovenmatig vermogen hebben. De Inspectie beoordeelt of er voldoende verantwoording en acties zijn opgenomen in het jaarverslag. Als er mogelijk bovenmatig eigen vermogen is, dan verwacht de Inspectie een bestedingsplan van de samenwerkingsverbanden dat is afgestemd met de ondersteuningsplanraad en intern toezicht. De Inspectie kan op dit moment nog niet handhavend optreden. Hiervoor dient eerst de regelgeving gewijzigd te worden. OCW streeft ernaar dit per 1 januari 2024 te realiseren.

De tweede partij is het ministerie van OCW, via acties als gevolg van de uitvoering van het sectorplan voor de afbouw van het bovenmatig vermogen. Dit wordt ook wel maatregel 23 uit de verbeteragenda passend onderwijs genoemd. Indien de voortgang op de uitvoering van het plan achterblijft, in snelheid waarmee het bovenmatig vermogen wordt afgebouwd of betrokkenheid van samenwerkingsverbanden, dan kan de bekostiging van samenwerkingsverbanden generiek gekort worden. Dit betekent dat elk samenwerkingsverband minder middelen zal ontvangen. Individuele samenwerkingsverbanden kunnen het gekorte budget terugkrijgen onder nader te bepalen voorwaarden. In deze fase kan de Inspectie geconsulteerd worden over mogelijk eerdere contacten tussen het individuele samenwerkingsverband en de Inspectie inzake de ontwikkeling van het bovenmatig vermogen. Uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft daarbij bij OCW liggen.

### 4.2 Planning van de productie en monitoring van het sectorplan

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 monitor	april, mei 2021	augustus 2021	
3.	Tweede monitor	januari 2022	maart 2022	
4.	Derde monitor	medio 2022	september 2022	
5.	Vierde monitor	januari 2023	maart 2023	(indien nodig)
6.	Vijfde monitor	medio 2023	september 2023	(indien nodig)

Met de oplevering van de tweede monitor zijn de eerste drie fasen uitgevoerd. De aanpak van de volgende fasen komt overeen met de aanpak in deze monitor. Ook in de volgende fasen zal de werkgroep de uitvraag van de informatie verzorgen. Op basis van de ervaringen uit de eerdere fasen en een eventueel besluit over verlenging van de afbouwperiode kan er worden bijgestuurd. Na afloop van de derde monitor 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. Op basis van de tweede monitor wordt verwacht dat monitoring in fase 5 en 6 nodig is. Hierbij kan nagedacht over de vraag de monitoring specifiek in te richten voor een beperkt aantal samenwerkingsverbanden waarbij de voortgang achterblijft.



## Bijlage - tabellen

Tabel 15: Bestedingsdoelen (gezamenlijk) - bedragen

Gezamenlijk				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	€ 7.905.851	€ 10.829.793	€ 8.586.418	€ 27.322.062
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	€ 4.448.737	€ 4.851.442	€ 2.445.204	€ 11.745.383
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	€ 1.768.409	€ 5.318.297	€ 3.688.022	€ 10.774.728
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	€ 1.362.514	€ 1.739.548	€ 1.043.730	€ 4.145.792
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	€ 2.869.427	€ 3.565.571	€ 1.836.081	€ 8.271.079
Intensivering kwaliteitsbeleid	€ 1.135.250	€ 536.000	€ 288.000	€ 1.959.250
Verbetering bedrijfsvoering swv	€ 728.012	€ 675.000	€ 293.740	€ 1.696.752
Scholing van leraren/ondersteuners	€ 802.589	€ 1.477.200	€ 711.033	€ 2.990.822
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	€ 5.678.169	€ 3.196.223	€ 1.221.817	€ 10.096.209
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	€ 517.529	€ 1.343.687	€ 1.355.250	€ 3.216.466
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	€ 14.236.213	€ 14.427.532	€ 3.978.112	€ 32.641.857
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	€ 2.774.715	€ 5.279.032	€ 6.581.989	€ 14.635.736
Anders	€ 3.810.943	€ 4.826.380	€ 4.638.538	€ 13.275.861
<b>Totaal</b>	<b>€ 48.038.357</b>	<b>€ 58.065.705</b>	<b>€ 36.667.933</b>	<b>€ 142.771.996</b>

Tabel 16: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (po)

	Totale inzet po bovenmatig vermogen	Besteding bovenmatig vermogen gespecificeerd
2021	€ 12.795.524	€ 17.155.259
2022	€ 34.495.362	€ 26.997.065
2023	€ 16.753.959	€ 15.133.279

Tabel 17: Bestedingsdoelen (po) - bedragen

Po				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	€ 2.259.108	€ 2.117.656	€ 1.594.063	€ 5.970.827
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	€ 1.471.506	€ 2.268.340	€ 1.058.539	€ 4.798.385
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	€ 829.409	€ 2.444.297	€ 1.993.022	€ 5.266.728
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	€ 901.057	€ 804.718	€ 477.525	€ 2.183.300
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	€ 1.030.412	€ 1.923.197	€ 1.162.581	€ 4.116.190
Intensivering kwaliteitsbeleid	€ 769.599	€ 190.000	€ 123.000	€ 1.082.599
Verbetering bedrijfsvoering swv	€ 654.356	€ 555.000	€ 223.740	€ 1.433.096
Scholing van leraren/ondersteuners	€ 319.493	€ 679.533	€ 340.533	€ 1.339.559
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	€ 2.538.810	€ 1.272.223	€ 196.817	€ 4.007.850
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	€ 0	€ 225.000	€ 0	€ 225.000
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	€ 3.718.120	€ 8.643.833	€ 2.158.690	€ 14.520.643
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	€ 1.240.000	€ 1.813.105	€ 2.920.081	€ 5.973.186
Anders	€ 1.423.389	€ 4.060.163	€ 2.884.688	€ 8.368.240
<b>Totaal</b>	<b>€ 17.155.259</b>	<b>€ 26.997.065</b>	<b>€ 15.133.279</b>	<b>€ 59.285.603</b>

Tabel 18: Verschil inzet bovenmatig vermogen en bestedingsdoelen (vo)

	Totale inzet vo bovenmatig vermogen	Besteding bovenmatig vermogen gespecificeerd
2021	€ 27.739.274	€ 30.883.099
2022	€ 26.563.129	€ 31.068.640
2023	€ 16.479.472	€ 21.534.654

Tabel 19: Bestedingsdoelen (vo) - bedragen

Vo				
Bestedingsdoelen	2021	2022	2023	Totaal
Verbetering basisondersteuning	€ 5.646.743	€ 8.712.137	€ 6.992.355	€ 21.351.235
Verbetering extra ondersteuning reguliere scholen	€ 2.977.231	€ 2.583.102	€ 1.386.665	€ 6.946.998
Ontwikkeling samenwerkingsvormen speciaal en regulier	€ 939.000	€ 2.874.000	€ 1.695.000	€ 5.508.000
(Extra) inzet van experts op reguliere scholen	€ 461.457	€ 934.830	€ 566.205	€ 1.962.492
Uitbreiding van soort/aantal arrangementen	€ 1.839.015	€ 1.642.374	€ 673.500	€ 4.154.889
Intensivering kwaliteitsbeleid	€ 365.651	€ 346.000	€ 165.000	€ 876.651
Verbetering bedrijfsvoering swv	€ 73.656	€ 120.000	€ 70.000	€ 263.656
Scholing van leraren/ondersteuners	€ 483.096	€ 797.667	€ 370.500	€ 1.651.263
Gericht financiële impuls voor schoolbesturen	€ 3.139.359	€ 1.924.000	€ 1.025.000	€ 6.088.359
Opvangen effect nieuw model lwoo/pro	€ 517.529	€ 1.118.687	€ 1.355.250	€ 2.991.466
Voortzetting huidige activiteiten met reserves	€ 10.518.093	€ 5.783.699	€ 1.819.422	€ 18.121.214
Opvangen van groei sbo/so of pro/vso	€ 1.534.715	€ 3.465.927	€ 3.661.908	€ 8.662.550
Anders	€ 2.387.555	€ 766.217	€ 1.753.850	€ 4.907.621
<b>Totaal</b>	<b>€ 30.883.099</b>	<b>€ 31.068.640</b>	<b>€ 21.534.654</b>	<b>€ 83.486.393</b>

Tabel 20: Alle swv met een bovenmatig vermogen eind 2023<sup>11</sup>

Swv po	Bedrag	Aandeel in totaal bovenmatig vermogen po op 31-12-2023	Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten op 31-12-2023	Swv vo	Bedrag	Aandeel in totaal bovenmatig vermogen po op 31-12-2023	Bovenmatig vermogen in % t.o.v. bruto baten op 31-12-2023
swv po 1	€ 1.247.357	18%	4%	swv vo 1	€ 3.019.274	17%	4%
swv po 2	€ 810.425	12%	7%	swv vo 2	€ 2.140.759	12%	11%
swv po 3	€ 727.995	10%	5%	swv vo 3	€ 1.618.573	9%	13%
swv po 4	€ 716.663	10%	7%	swv vo 4	€ 1.553.552	9%	7%
swv po 5	€ 608.454	9%	8%	swv vo 5	€ 1.478.575	8%	11%
swv po 6	€ 500.119	7%	13%	swv vo 6	€ 1.325.413	7%	6%
swv po 7	€ 447.739	6%	11%	swv vo 7	€ 938.336	5%	5%
swv po 8	€ 312.795	4%	4%	swv vo 8	€ 746.273	4%	3%
swv po 9	€ 305.520	4%	2%	swv vo 9	€ 694.063	4%	5%
swv po 10	€ 248.051	4%	1%	swv vo 10	€ 610.629	3%	3%
swv po 11	€ 214.925	3%	2%	swv vo 11	€ 582.550	3%	6%
swv po 12	€ 201.304	3%	1%	swv vo 12	€ 562.079	3%	4%
swv po 13	€ 134.477	2%	2%	swv vo 13	€ 533.191	3%	12%
swv po 14	€ 112.226	2%	1%	swv vo 14	€ 492.623	3%	6%
swv po 15	€ 80.000	1%	2%	swv vo 15	€ 367.634	2%	3%
swv po 16	€ 68.288	1%	0%	swv vo 16	€ 351.821	2%	5%
swv po 17	€ 66.704	1%	0%	swv vo 17	€ 305.755	2%	2%
swv po 18	€ 52.731	1%	1%	swv vo 18	€ 268.523	1%	3%
swv po 19	€ 45.265	1%	0%	swv vo 19	€ 167.085	1%	2%
swv po 20	€ 44.539	1%	1%	swv vo 20	€ 114.820	1%	1%
swv po 21	€ 26.360	0%	0%	swv vo 21	€ 107.440	1%	1%
swv po 22	€ 25.188	0%	0%	swv vo 22	€ 68.685	0%	1%
swv po 23	€ 16.103	0%	0%	swv vo 23	€ 19.072	0%	0%
swv po 24	€ 10.449	0%	0%	swv vo 24	€ 10.824	0%	0%
swv po 25	€ 5.910	0%	0%	swv vo 25	€ 6.730	0%	0%
swv po 26	€ 910	0%	0%	swv vo 26	€ 155	0%	0%
swv po 27	€ 76	0%	0%				

<sup>11</sup> Indien de inspectie de onderbouwing van het opgegeven bovenmatig vermogen eind 2023 goedkeurt, is er geen sprake meer van bovenmatig vermogen bij dat samenwerkingsverband.