**Handreiking bestedingsplan versnelde inzet bovenmatige reserves**

|  |
| --- |
| Deze handreiking wil de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo ondersteunen bij het schrijven van het bestedingsplan[[1]](#footnote-1) dat uiterlijk 7 mei 2021 aan het ministerie van OCW aangeboden moet worden. De gedachte achter deze handreiking is dat het bestedingsplan een kort en krachtig document is, in aanvulling op bestaande documenten van het samenwerkingsverband in de bestuurlijke en financiële planning- & controlcyclus, zoals het ondersteuningsplan, het jaarplan, de (meerjaren)begroting, het jaarverslag, periodieke rapportages en beleidsmonitoring en -evaluatie. Er wordt in het bestedingsplan in samenvattende vorm zo veel mogelijk verwezen naar deze documenten. Alles hoeft niet opnieuw opgeschreven te worden. Het beknopte bestedingsplan is in aanvulling op bestaande documenten en maakt duidelijk waar de komende twee jaar extra accenten worden gelegd en waarom.Deze handreiking is een hulpmiddel en biedt inspiratie. Natuurlijk kan het samenwerkingsverband ook voor een andere vorm kiezen, mits in lijn met de uitgangspunten en doelstellingen van het Sectorplan[[2]](#footnote-2).  |

**1. Aanleiding voor het opstellen van het bestedingsplan**

*Voorbeeldtekst:* Het samenwerkingsverband heeft, evenals alle andere samenwerkingsverbanden, een brief van de minister ontvangen dat het uiterlijk 7 mei 2021 een concreet bestedingsplan moet hebben voor het snel én doelmatig afbouwen van de (eventuele) bovenmatige reserves. Deze bestedingsplannen zijn een nadere uitwerking van het gezamenlijke plan (sectorplan) dat in januari 2021 door de PO-Raad, de VO-raad, de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo en het Netwerk LPO op aangeven van de minister is opgesteld. Inmiddels heeft de minister dit plan goedgekeurd. Het sectorplan laat zien hoe de samenwerkingsverbanden hun reserves concreet inzetten voor het verbeteren van passend onderwijs en hoe hij de samenwerkingsverbanden kan aanspreken en afrekenen op de voortgang van de afspraken. Het sectorplan geeft aan dat samenwerkingsverbanden hun bovenmatige reserves afbouwen in 2021 en 2022, en, als het om redenen van doelmatigheid echt niet anders kan, een restant in 2023. Met de goedkeuring van het sectorplan is een generieke korting op de budgetten 2021 - 2022 van alle samenwerkingsverbanden voorkomen. Nu is de volgende stap aan de orde, het maken van een bestedingsplan voor het eigen samenwerkingsverband. Voorliggend document is het bestedingsplan van samenwerkingsverband (eigen naam invullen).

**2. Analyse van de vermogenspositie** **van het samenwerkingsverband**

*(In deze paragraaf analyseert het samenwerkingsverband kort haar reservepositie per 31-12-2019 en 31-12-2020[[3]](#footnote-3). En stelt vast welk deel van de reserve bovenmatig is, waaruit een bedrag resulteert dat onderwerp van besteding is in dit plan. De cijfers in deze paragraaf worden ontleend aan het eerste deel van het Excelblad dat het samenwerkingsverband medio maart 2021 heeft ontvangen samen met de brief van de minister.*

*Hier kan ook aan de orde komen dat de signaleringswaarde een bovengrens is, geen norm. Het samenwerkingsverband kan desgewenst onderbouwen dat een lagere reserve ook volstaat en er daarom voor gekozen wordt meer eigen vermogen in te zetten.)*

**3. Analyse van de situatie in** **het samenwerkingsverband in relatie tot tijdelijk beschikbare extra middelen**

*(In deze paragraaf analyseert het samenwerkingsverband kort waar zij staat in de realisatie van de beoogde resultaten uit het ondersteuningsplan en de daarvan afgeleide jaarplannen. Onderbouwd wordt waar het noodzakelijk c.q. wenselijk is intensiveringen aan te brengen, in de wetenschap dat er reserves ingezet zullen (moeten) worden. Hier wordt de relatie onderbouwd tussen de tijdelijke extra maatregelen in relatie tot het totale beleid en alle middelen die het samenwerkingsverband tot haar beschikking heeft. Ook wordt de relatie met het sectorplan en de ‘Verbeteraanpak passend onderwijs’ gelegd. De relatie met het sectorplan is zowel een inhoudelijke (bestedingsdoelen) als een cijfermatige (het tempo van de afbouw).*

**4. De bestedingsdoelen**

*(In deze paragraaf beschrijft het samenwerkingsverband concreet aan welke doelstellingen en activiteiten zij de extra middelen gaat besteden en waarom juist deze, in relatie tot het sectorplan en het eigen ondersteuningsplan. Ook is het gewenst een relatie te leggen met de Verbeteraanpak passend onderwijs, de 25 punten, waaronder een ontwikkeling naar meer inclusie. Beschreven wordt welke concrete resultaten hiermee beoogd worden en hoe dit gemonitord zal worden. Ook worden eventuele risico’s benoemd en beschreven en hoe deze zo veel mogelijk beheerst zullen worden. De structuur en categorisering van deze paragraaf wordt ontleend aan het tweede deel van het Excelblad dat samen met het bestedingsplan moet worden ingediend. De paragraaf eindigt met een samenvatting in tabelvorm:)*

**

**5. Doorkijk**

*(In deze paragraaf geeft het* *samenwerkingsverband er blijk van doordacht te hebben hoe zij vanaf 2023, als de bovenmatige reserves zijn ingezet en er geen extra middelen meer beschikbaar zijn, een (nieuw) financieel evenwicht realiseert. En hoe het samenwerkingsverband de komende jaren de vinger aan de pols houdt op dit punt, want er zijn natuurlijk diverse onzekerheden in het spel, bijvoorbeeld de tijdelijke, extra middelen voor (v)so en pro vanuit het Nationaal Programma Onderwijs.*

**6. Monitoring en verantwoording**

*(In deze paragraaf vertelt het samenwerkingsverband hoe het de uitvoering van het bestedingsplan gaat monitoren[[4]](#footnote-4) en hoe de verantwoording van de ingezette middelen en behaalde resultaten plaats zal vinden. Hierbij kan bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt worden van samenwerkingsverbandenopdekaart.nl ).*

**7. Besluitvorming over het bestedingsplan**

*(In deze paragraaf toont het swv aan dat het bestedingsplan in samenwerking en met draagvlak tot stand is gekomen, bijvoorbeeld met de scholen (leraren en overige medewerkers). Ook wordt toegelicht hoe de formele instemming van het intern toezichthoudend orgaan en de OPR op het bestedingsplan tot stand is gekomen.).*

|  |
| --- |
| **Achtergrondinformatie****Nieuwe signaleringswaarde vastgesteld**In juni 2020 hebben de ministers van onderwijs in [een brief aan de Kamer](http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=413e102b-1d59-4c7f-8f30-1f8935aad74c&title=Signaleringswaarden%20voor%20mogelijk%20bovenmatig%20publiek%20eigen%20vermogen%20van%20onderwijsinstellingen.docx) laten weten dat er een nieuwe methodiek geïntroduceerd wordt om te bepalen of een onderwijsbestuur mogelijk bovenmatig publiek vermogen heeft. Er is een formule ontwikkeld die een signaleringswaarde berekent. Als het eigen vermogen boven deze signaleringswaarde uitkomt, is er mogelijk sprake van bovenmatig publiek vermogen. Voor samenwerkingsverbanden is de signaleringswaarde 3,5% van de jaarlijkse baten, met een minimum van € 250.000. In uitzonderingssituaties kunnen er voor individuele samenwerkingsverbanden redenen zijn een reserve aan te houden hoger dan de signaleringswaarde. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden hebben op dit moment bovenmatig publiek vermogen.  **Een brief van de inspectie**Op 17 november 2020 ontvingen de meeste samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo een brief over mogelijk bovenmatig eigen vermogen. In deze brief wordt aan de besturen van de samenwerkingsverbanden gevraagd het gesprek rond het eigen vermogen en de onderbouwing ervan actief te voeren, in ieder geval op de volgende manier:1. Bereken uw mogelijk bovenmatig eigen vermogen;
2. Ga het gesprek aan met uw interne belanghebbenden (wij verwachten dat u deze brief op de agenda zet van de eerstvolgende overleggen met het intern toezichthoudend orgaan en met de medezeggenschapsraad);
3. Maak een bestedingsplan (bepaal in samenspraak met uw intern toezichthoudend orgaan en medezeggenschapsraad welk deel van uw reserves doelmatig aangewend gaan worden voor het onderwijs, en vanuit welke beleidsvisie. En concretiseer dit in uw meerjarenbegroting);
4. Verantwoord uw reserves in uw jaarverslag (de onderbouwing van de reserves wordt een vast onderdeel van uw verantwoording; wij vragen u met ingang van verslagjaar 2020 een toelichting te geven in uw jaarverantwoording).

De inspectie meldt in deze brief tevens dat men vanaf 2024 gaat handhaven als een bestuur de reserves over verslagjaar 2023 nog steeds niet goed kan verantwoorden. **De Tweede Kamer eist een versnelling**Bij de behandeling van de begroting van OCW heeft de Tweede Kamer een snellere afbouw (dan beschreven in de vorige alinea) van de reserves van de samenwerkingsverbanden geëist. Bepaalde moties vroegen zelfs om een onmiddellijke (in)greep in de reserves. In reactie hierop heeft de minister alle samenwerkingsverbanden op 11 december 2020 een brief gestuurd. Hierin formuleert hij, wat hij op korte termijn van de (gezamenlijke) samenwerkingsverbanden verwacht.1. Een duidelijke analyse van de omvang van de reserves op macroniveau, mede in relatie tot de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs;
2. Alsmede een plan voor de wijze waarop de reserves ingezet worden voor ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en om passend onderwijs te verbeteren (ook in relatie tot de Verbeteraanpak passend onderwijs);
3. Een proces op welke wijze en in welk tijdsbestek de reserves verminderd zijn. Het plan moet mijlpalen bevatten die tussentijds en na afloop meetbaar, realistisch en ambitieus zijn. De mijlpalen kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn;
4. Onderdeel van het proces is dat elk samenwerkingsverband uiterlijk begin mei 2021 een eigen plan heeft, in lijn met de uitgangspunten van het gezamenlijke plan, om de reserves te verlagen;
5. Een proces op welke wijze de minister wordt geïnformeerd over de voortgang op het gezamenlijk plan. Hij verwacht dat er tussentijds frequent (minimaal twee keer per jaar) actuele resultaten op macroniveau met hem gedeeld worden, zodat hij de voortgang op het plan (en de mijlpalen) kan bewaken;
6. Het gezamenlijke plan moet uiterlijk 31 januari 2021 worden opgeleverd.

Indien met een goed gezamenlijk plan voldaan wordt aan de eisen van de minister, wordt voorkomen dat de minister een tweede stap zal zetten, namelijk een generieke vermindering van de bekostiging van alle samenwerkingsverbanden voor schooljaar 2021-2022.**Sectorplan opgesteld en goedgekeurd**Op 27 januari 2021 hebben de PO-Raad, de VO-raad, de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo en Netwerk LPO het gevraagde gezamenlijke plan ingediend, het ‘Sectorplan voor een snelle en doelmatige afbouw van de bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo’. Inmiddels heeft de minister laten weten het sectorplan goed te keuren.Het sectorplan belooft dat de samenwerkingsverbanden hun bovenmatige reserves snel en doelmatig zullen inzetten in de jaren 2021 en 2022, en, als het om redenen van doelmatigheid echt niet anders kan, een restant in 2023. Op macro-niveau zijn hier de percentages 40% (2021), 75% (2022) en 100% (2023) aan gekoppeld. Het is niet de bedoeling dat elk samenwerkingsverband exact deze percentages van afbouw volgt. In veel gevallen zal het sneller kunnen, in enkele gevallen kan mogelijk de 40% in het eerste, of de 75% in het tweede jaar niet gehaald worden. Daarom is het belangrijk dan andere samenwerkingsverbanden sneller, anders wordt het sectordoel niet gehaald. De richtlijn voor de individuele samenwerkingsverbanden is: snelle en doelmatige inzet in 2021 en 2022, met, als het om redenen van doelmatigheid echt niet anders kan, een restant in 2023.**Monitoring**De vier genoemde organisaties zullen dit en komend jaar de afbouw monitoren. Dit gebeurt voor de eerste maal op basis van de ingediende bestedingsplannen. De volgende monitormomenten zijn eind 2021, halverwege 2022 en eind 2022. De samenwerkingsverbanden zullen op die drie momenten opnieuw bevraagd worden, onder meer via een Excelwerkblad. Op basis van deze uitvragen wordt aan de minister gerapporteerd over de voortgang van het sectorplan. In die rapportages zal ook aandacht besteed worden aan nieuwe ontwikkelingen, zoals bevindingen van de inspectie en het Nationaal Programma Onderwijs.  |

1. Aan het slot van deze handreiking is achtergrondinformatie opgenomen over het hoe en waarom van het bestedingsplan. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie ook hiervoor de achtergrondinformatie aan het slot van deze handreiking. [↑](#footnote-ref-2)
3. 2020 eventueel op basis van voorlopige cijfers. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ook op landelijk macro-niveau vindt monitoring plaats, ook hierover is meer te lezen in de ’Achtergrondinformatie’. [↑](#footnote-ref-4)