

Zuinigheid met vlijt, of het geld over de balk?

Hoe samenwerkingsverbanden door de minister van onderwijs worden aangezet tot versnelde besteding van ondersteuningsmiddelen.

Paper Leergang Onderwijsrecht VU Law

voorjaar 2021

Gert van de Kamp

[g.vandekamp@leerlingenzorgnww.nl](mailto:g.vandekamp@leerlingenzorgnww.nl)

## 1. Samenwerkingsverbanden en mogelijk bovenmatige publieke reserves

### 1.1. Probleemstelling

Reeds sinds de invoering van de lumpsum in het Nederlandse onderwijsbestel loopt een discussie over nut en noodzaak van reserves bij onderwijsbesturen.

Lumpsum is een betaling die in een keer wordt gedaan en niet in delen, ook wel partijprijs genoemd, een forfaitaire of vaste prijs<sup>1</sup>. Meer specifiek is lumpsum de financiering van scholen die door de Nederlandse overheid stapsgewijs is ingevoerd.

De invoering van passend onderwijs in Nederland in 2014 heeft een nieuwe dimensie aan de discussie over de reservepositie van de onderwijsbesturen toegevoegd, namelijk de reservepositie van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Eind 2019 bedroeg het totale eigen vermogen van deze (151) samenwerkingsverbanden ruim 259 miljoen euro. Na aftrek van de materiële vaste activa op de balans resteert een reservepositie van bijna 250 miljoen euro.<sup>2</sup> Tegenover de rijksbijdragen voor de samenwerkingsverbanden (ruim 2,1 miljard euro) levert dit een ratio op van ruim 11,5%.

In juni 2020 hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media de Tweede Kamer een brief “Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen”<sup>3</sup> gestuurd met als bijlage een rapport van de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) “Het detecteren van mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen”, uit maart 2020<sup>4</sup>.

Bij het Kamerdebat Evaluatie Passend Onderwijs op 16 november 2020 heeft de Kamer ingestemd met een verbeterplan<sup>5</sup> van minister Slob, met daarin maatregel 23 “Aanpakken van onnodige reserves”.

In de brief van minister Slob aan de Tweede Kamer voor het notaoverleg van 16 november 2020 over passend onderwijs staat onder maatregel 23 een aanpak om de mogelijk bovenmatige reserves van samenwerkingsverbanden te verminderen door van samenwerkingsverbanden te vragen voor 1 februari 2021 met één plan voor alle samenwerkingsverbanden (po en vo) te komen.

Dit gevraagde plan (Sectorplan Afbouw bovenmatige reserves samenwerkingsverbanden, (Sectorplan))<sup>7</sup> is eind januari 2021 bij de minister ingediend en door hem goed gekeurd. In zijn brief daarover verwoordt de minister dat daarmee de generieke bekostigingsmaatregel vooralsnog is afgewend. De minister had immers eerder aangegeven dat bij het uitblijven van een goed plan de bekostiging van samenwerkingsverbanden per augustus 2021 generiek zou worden gekort. Echter, zo vervolgt de minister “voor 7 mei 2021 dient elk samenwerkingsverband een eigen afbouwplan bij de minister in te dienen in lijn van het Sectorplan”. Daarbij geeft hij aan alle samenwerkingsverbanden

---

<sup>1</sup> <https://nl.wikipedia.org/wiki/Lumpsum> (geraadpleegd 29 april 2021)

<sup>2</sup> <https://www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl/> (geraadpleegd 29 april 2021)

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/29/signaleringswaarden-voor-mogelijk-bovenmatig-publiek-eigen-vermogen-van-onderwijsinstellingen>

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/29/bijlage-signaleringswaarden-voor-mogelijk-bovenmatig-publiek-eigen-vermogen-van-onderwijsinstellingen>

<sup>5</sup> [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A03048](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A03048)

<sup>6</sup> <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=68f1633c-853d-493d-94d2-ff4a51567f99&title=Verbeteraanpak%20passend%20onderwijs%20en%20route%20naar%20inclusiever%20onderwijs.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.poraad.nl/file/44183/download?token=WMQtQk0s>

de volgende waarschuwing mee<sup>8</sup>: “Door mijn goedkeuring te verlenen aan het Sectorplan, zie ik voor dit moment af van een generieke korting op de budgetten van alle samenwerkingsverbanden. Ik zal niet aarzelen om hier alsnog naar terug te grijpen als de voortgang op het plan de komende tijd achterblijft of als de kwaliteit van de individuele plannen van samenwerkingsverbanden onvoldoende is voor de neergelegde ambitie. Het is en blijft belangrijk dat geld bestemd voor kwetsbare leerlingen ook terecht komt waar het nodig is.”

In dit paper ga ik in op de vraag op welke manier deze werkwijze van de minister is gelegitimeerd en of deze te verenigen is met de vrijheid van (inrichting van) onderwijs.

Ten slotte wijs ik nog op de volgende vraag, welke binnen het bestek van dit paper niet kon worden beantwoord, namelijk hoe de versnelde besteding van ondersteuningsmiddelen door samenwerkingsverbanden voor 2024 zich verhoudt met het aangekondigde Nationaal Programma Onderwijs. Dit programma is kort na de goedkeuring van het Sectorplan aangekondigd. Beide maatregelen gecombineerd dragen een groot risico in zich dat ondoelmatige en zelfs onrechtmatige besteding van onderwijsmiddelen in de nabije toekomst op de loer liggen.

## **1.2. Opbouw van dit paper**

Vrijheid van onderwijs is een grondrecht zoals is vastgelegd in artikel 23 van de Nederlandse Grondwet (Grondwet of Gw). De stand van zaken rond dit grondrecht komt beknopt aan de orde in paragraaf 2.

De aard en opdracht van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de wijze waarop de bekostiging is georganiseerd is te lezen in paragraaf 3.

Paragraaf 4 gaat over de wettelijke bepalingen uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) over ministeriële bevoegdheden om in te grijpen.

Paragraaf 5 schetst de totstandkoming van het adviesrapport van de Inspectie over signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek vermogen van onderwijsinstellingen.

In paragraaf 6 vat de belangrijkste elementen uit de eerdere hoofdstukken samen en formuleer ik een antwoord op de gestelde onderzoeksvraag.

---

<sup>8</sup> <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/03/Vervolg-maatregel-23-verbeteragenda-passend-onderwijs.pdf>

## 2. Vrijheid van onderwijs in Nederland

De vrijheid van onderwijs is een klassiek grondrecht. De klassieke grondrechten hebben als doel om een garantie te bieden tegenover de overheid. Hiermee wordt geprobeerd om de bevoegdheden van de overheid ten opzichte van het individu beperkt te houden. Volgens de klassieke grondrechten dient de overheid zich van een actief optreden te onthouden.

Een grondrecht kan alleen beperkt worden indien de Grondwet dat via een specifieke wettelijke bepaling toestaat. Er moet dus een juridische basis bestaan die de bevoegdheid geeft het grondrecht te beperken.

De basis van de beperking van grondrechten is gelegen in het liberale gedachtegoed dat de vrijheid van de een wordt beperkt door de vrijheid van de ander. Om dat concreet te maken is bij de meeste in de Grondwet opgenomen grondrechten de mogelijkheid opgenomen om het grondrecht te beperken bij formele wet. Hiermee wordt onder andere willekeur voorkomen en de macht van de overheid ingeperkt.

Ook staan er, zoals in artikel 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging), meer algemeen geformuleerde verwijzingen naar wettelijke beperkingen, bijvoorbeeld: *behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet*.

De meeste grondrechten mogen worden beperkt in het belang van de openbare orde.

Over de vrijheid van onderwijs is al veel gedacht, gesproken en geschreven. Recent verscheen bij Verus een artikelenbundel onder de titel "Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief"<sup>9</sup>, waarmee een volgende stap in de dialoog wordt gezet.

In het kader van dit paper volsta ik met het samenvatten van de hoofdlijn van de onderdelen waaruit de vrijheid van onderwijs bestaat.

De vrijheid van onderwijs bestaat uit drie onderdelen:

- a. de vrijheid van *stichting* (het recht om een school op te richten, artikel 23 lid 2 Gw);
- b. de vrijheid van *richting* (tot nu toe in de wet en jurisprudentie uitgelegd als de vrijheid om een bepaalde godsdienst of levensovertuiging in het onderwijs tot uitdrukking te brengen, en op die grond leerlingen en personeel te selecteren, artikel 23 leden 5 en 6 Gw); en
- c. de vrijheid van *inrichting* (de vrijheid om een eigen onderwijsmethode te kiezen, een eigen bestuursmodel, kwaliteitsdoelstellingen enzovoorts.<sup>10</sup>

Over alle drie aspecten zijn vragen te stellen rond samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Immers, elk schoolbestuur is verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband<sup>11</sup> op basis van een ministeriële regeling<sup>12</sup>, dit is afwijkend van de vrijheid van *stichting*. Ook de vrijheid van *richting* speelt daarbij in principe geen rol, met uitzondering van een landelijk samenwerkingsverband<sup>13</sup>. Samenwerkingsverbanden worden immers niet op basis van openbaar of bijzonder onderwijs ingedeeld.

---

<sup>9</sup> Chris Hermans (red.), *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief*, Verus Verkenningen deel 2, Eindhoven: Uitgeverij DAMON, 2021.

<sup>10</sup> P.W.A. Huisman (red.), *Basisboek onderwijsrecht. Een inleiding op de onderwijswet- en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag: Sdu uitgevers bv, 2020, p. 26

<sup>11</sup> WVO art. 17a lid 1 en 2

<sup>12</sup> WVO art. 17a lid 3

<sup>13</sup> WVO art. 17a lid 16

Gelet op de gestelde onderzoeksvraag ga ik in dit paper alleen in op de vraag van de legitimiteit van de geschetste werkwijze van de minister ten aanzien van de vrijheid van *inrichting*.

### 3. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

#### 3.1. Aard van samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden zijn zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersonen<sup>14</sup> met wettelijke opdrachten die zijn verwerkt in de onderwijswetten voor het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. De samenwerkingsverbanden moeten in een Ondersteuningsplan vastleggen hoe zij uitvoering geven aan hun wettelijke opdracht. Dit plan moet het bestuur minimaal eens in de vier jaar vaststellen<sup>15</sup>.

Voor de vaststelling van een Ondersteuningsplan dient er tevens een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met gemeenten gevoerd te worden vanwege de afstemming tussen gemeentelijke jeugdhulp en onderwijsondersteuning<sup>16</sup>.

De samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor verschillende rechtsvormen zoals een stichting, een vereniging of een coöperatie. Binnen elk samenwerkingsverband moet een bestuur, een intern toezichthoudend orgaan en een ondersteuningsplanraad ((OPR) het medezeggenschapsorgaan) worden benoemd<sup>17</sup>.

#### 3.2. Bekostiging van samenwerkingsverbanden

Alle scholen voor voortgezet onderwijs (vo) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) (cluster 3 en 4)<sup>18</sup> zijn onderdeel van een samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor alle ondersteuning van leerlingen op al haar vestigingen. In het voortgezet onderwijs bestaat het samenwerkingsverband uit het regulier onderwijs: vmbo<sup>19</sup>, havo<sup>20</sup>, vwo<sup>21</sup>, pro<sup>22</sup> en de scholen voor vso.

De samenwerkingsverbanden betalen de ondersteuningskosten voor leerlingen in het vso. Plaatsing in het vso is pas mogelijk nadat het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven. Uitzondering hierop vormen de leerlingen die geplaatst zijn in een residentiële instelling.

Voor alle leerlingen op de aangesloten scholen krijgt het samenwerkingsverband bekostiging voor lichte en zware ondersteuning. De ondersteuningskosten voor de plaatsing in het vso berekent Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) jaarlijks op basis van de 1 oktobertelling in Basisregister Onderwijs (BRON). Deze kosten betaalt DUO rechtstreeks aan de vso-school en verrekent deze met het budget van het betreffende samenwerkingsverband.

Bij de invoering van passend onderwijs is besloten om de middelen voor de zware extra ondersteuning gelijk over het land te verdelen. Op advies van de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs<sup>23</sup> is besloten om het beschikbare budget voor de zware extra ondersteuning gelijkmatig

---

<sup>14</sup> WVO art 17a lid 4

<sup>15</sup> WVO art. 17a lid 7

<sup>16</sup> WVO art. 17a lid 9

<sup>17</sup> WVO art. 24d lid 3

<sup>18</sup> Het speciaal onderwijs bestaat uit 4 clusters:

- Cluster 1: blinde, slechtziende kinderen;
- Cluster 2: dove, slechthorende kinderen en kinderen met een taal- spraakontwikkelingsstoornis;
- Cluster 3: motorisch gehandicapte, verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke kinderen;
- Cluster 4: kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

Scholen in cluster 3 en 4 zijn onderdeel van het samenwerkingsverband

<sup>19</sup> Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

<sup>20</sup> Hoger algemeen vormend onderwijs

<sup>21</sup> Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

<sup>22</sup> Praktijkonderwijs

<sup>23</sup> [https://www.werkhoezithet.nl/doc/kennisbank/verevening\\_verdeelmodel\\_bekostiging\\_so.pdf](https://www.werkhoezithet.nl/doc/kennisbank/verevening_verdeelmodel_bekostiging_so.pdf)

naar verhouding van het aantal leerlingen te verdelen, oftewel te verevenen. Om samenwerkingsverbanden de tijd te geven om de ondersteuning in te richten op een manier die past bij de beschikbare middelen is er een overgangsregeling van 5 jaar ingesteld (2015 – 2020).

Gedurende deze vereveningsperiode 'groeide' het samenwerkingsverband toe naar het nieuwe ondersteuningsbudget.

Samenwerkingsverbanden waarbij het verwijzingspercentage vso hoger lag dan het landelijk gemiddelde kregen te maken met een vereveningsdaling (minder bekostiging) richting het landelijk gemiddelde percentage van 1 oktober 2011 in 2020.

Samenwerkingsverbanden waarvoor op 1 oktober 2011 gold dat het percentage vso leerlingen onder het landelijk gemiddelde percentage op die datum lag, kregen er tot 2020 in stapjes bekostiging bij tot 2020 richting het landelijk gemiddelde percentage.

#### **4. Wettelijke bevoegdheden van de minister volgens de Wet op het voortgezet onderwijs**

In de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) is een aantal bevoegdheden ten aanzien van bekostiging voor de minister beschikbaar.

##### **4.1. Onrechtmatige of ondoelmatige besteding**

Het samenwerkingsverband stelt jaarlijks een jaarverslag vast over het voorafgaande kalenderjaar<sup>24</sup>. Als uit het jaarverslag, de accountantsverklaring of een ministerieel onderzoek<sup>25</sup> blijkt dat bekostiging onrechtmatig is besteed of evident ondoelmatig is aangewend, kan de minister een bekostigingsmaatregel treffen<sup>26</sup>. Zie hiervoor ook paragraaf 4.4.

De minister dient bij of krachtens een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels te stellen over de manier waarop wordt vastgesteld dat er sprake is van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging zoals hiervoor benoemd<sup>27</sup>.

De voordracht voor een dergelijk vast te stellen AMvB wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp AMvB aan de Tweede- en Eerste Kamer is overgelegd<sup>28</sup>.

##### **4.2. Aanwijzingsbevoegdheid**

De minister kan een aanwijzing geven aan een samenwerkingsverband op grond van artikel 103g van de WVO. Deze aanwijzing kan worden gegeven indien er sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en dient evenredig te zijn met het doel waarvoor zij wordt gegeven. Voordat de minister een dergelijke aanwijzing geeft, dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan conform WVO art. 103g lid 5, namelijk:

- a. de Inspectie van het onderwijs heeft een inspectiebezoek gedaan bij het samenwerkingsverband;
- b. de Inspectie heeft van dat onderzoek een inspectierapport uitgebracht; en
- c. de inspectie heeft de rechtspersoon de gelegenheid gegeven om na publicatie zijn zienswijze met betrekking tot de aanwijzing naar voren te brengen.

##### **4.3. Ernstige taakverwaarlozing samenwerkingsverband**

De WVO geeft in artikel 103h een mogelijkheid dat de minister een noodzakelijke voorziening kan treffen bij koninklijk besluit indien het samenwerkingsverband zijn taak ernstig verwaarloost. Onduidelijk is wat onder ernstige taakverwaarlozing dient te worden verstaan. In lid 3 van dit artikel wordt toegevoegd dat dit wetsartikel van toepassing is indien de bevoegde gezagsorganen waaruit het samenwerkingsverband bestaat niet of niet tijdig voldoen aan de verplichtingen conform WVO art. 17a lid 2. Dit artikel zegt namelijk dat “het samenwerkingsverband zich ten doel stelt om een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.”

---

<sup>24</sup> WVO art. 103

<sup>25</sup> WVO art. 103a3 lid 1 en 2

<sup>26</sup> WVO art. 103a3 lid 4

<sup>27</sup> WVO art. 103a3 lid 5

<sup>28</sup> WVO art. 103a3 lid 6



#### **4.4. Inhouding bekostiging**

Wat betreft de inhoud van de bekostiging, zoals aan de orde kwam in paragraaf 3, is artikel 104 van de WVO relevant waarin staat: “Indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverband in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens deze wet, waaronder tevens wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing als bedoeld in artikel 103g, kan Onze Minister bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort.”

In de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen<sup>29</sup> is de manier van uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van financiële sancties (zowel terugvordering als inhouding van bekostiging) bij onderwijsinstellingen vastgelegd.

---

<sup>29</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031665/2020-01-22/#Artikel2>

## 5. Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen

De Inspectie heeft op verzoek van de minister een rapport uitgebracht met de titel “Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen”<sup>30</sup>.

Tijdens een webinar<sup>31</sup> op 19 november 2020 heeft de Inspectie hierop een toelichting geven. De Inspectie heeft een aantal eisen geformuleerd om tot de gevraagde nieuwe methode van berekening te komen, namelijk:

- de methode is toepasbaar op alle (onderwijs)sectoren
- de methode maakt alleen gebruik van bedrijfseconomische parameters uit digitale jaargegevens
- de methode is relatief eenvoudig toe te passen
- de uitkomsten zijn goed te begrijpen door relatieve leken
- de methode kijkt alleen naar het publieke deel van het vermogen
- de methode laat de keuze voor meer of minder conservatieve vormen van financiering (ook in aansluiting op art. 23 Gw).

De gepresenteerde methodiek wordt in dit rapport gepresenteerd als een “normatief” eigen vermogen: een individueel kengetal voor elke instelling als basis voor gesprek van bestuur met stakeholders.

Opvallend is dat in de afweging om een signaleringswaarde voor samenwerkingsverbanden te komen de Inspectie samenwerkingsverbanden beschouwt als onzelfstandige rechtspersonen. Dit is in tegenspraak met de wet. In art. 17a lid 4 van de WVO is immers bepaald dat een samenwerkingsverband een rechtspersoon is met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk, oftewel een zelfstandige rechtspersoon.

In de Memorie van Toelichting<sup>32</sup> geeft de minister toelichting op deze keuze: “Reden voor de keuze van een privaatrechtelijke rechtspersoon is dat bij de invoering van passend onderwijs de samenwerkingsverbanden meer taken krijgen en zij over een groter budget voor voorzieningen voor extra ondersteuning beschikken. Daarbij moet een scheiding worden gerealiseerd tussen de middelen die het samenwerkingsverband ontvangt en de middelen die de afzonderlijke bevoegde gezagsorganen ontvangen voor het realiseren van onderwijs.” Het is dus een expliciete keuze geweest om samenwerkingsverbanden autonoom te laten opereren.

Na het uitbrengen van dit Inspectierapport is gedurende de parlementaire discussie een toenemend aantal stringente gebeurtenissen rond het thema van reserves bij samenwerkingsverbanden te bespeuren. Illustratief in dit verband is dat de minister tijdens het debat over de onderwijsbegroting op 15 oktober 2020 zegt: “Het moet maar eens afgelopen zijn”<sup>33</sup>, dat in een aangenomen motie van D66 (motie Van Meenen)<sup>34</sup> wordt verzocht om directe terugvordering door de regering van de

---

<sup>30</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/29/signaleringswaarden-voor-mogelijk-bovenmatig-publiek-eigen-vermogen-van-onderwijsinstellingen>

<sup>31</sup> <https://vimeo.com/468110580/c0e3b7449d>

<sup>32</sup> <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/viuvnidy7szb>

<sup>33</sup> <https://www.aob.nl/nieuws/slob-desnoods-geld-weghalen-bij-samenwerkingsverband/>

<sup>34</sup> Kamerstukken // 2020/21 35570-VIII-67

reserves van samenwerkingsverbanden, en dat de minister in december 2020 een brief<sup>35</sup> stuurt aan alle samenwerkingsverbanden waarin hij uitvoering geeft aan deze motie Van Meenen.

In het ingediende en door de minister geaccordeerde Sectorplan<sup>36</sup> wordt omtrent de realisatie van de signaleringswaarde een tweetal opmerkingen gemaakt. Op pagina 4: “Er resteren bij bepaalde samenwerkingsverbanden in 2023 nog wel reserves boven de signaleringswaarde, maar deze zijn onderbouwd en goedgekeurd. En daarmee niet bovenmatig, omdat zij worden verantwoord.” Op de pagina’s 11 en 12 van ditzelfde plan lezen we: “De bestemmingsreserves moeten in beginsel vanuit dezelfde principes en in een zelfde tempo worden afgebouwd. In beginsel, omdat individuele samenwerkingsverbanden in hun eigen plan indien noodzakelijk kunnen onderbouwen waarom zij een hogere reserve dan de signaleringswaarde aan moeten houden. Hierover ontstaat dan een gesprek met de inspectie.” Eerder schreef minister Slob in zijn Kamerbrief van 4 november 2020<sup>37</sup> dat reserves in beperkte mate gewenst zijn: “3,5% van de bruto baten is een redelijke reserve. Een hogere reserve kan nodig zijn, bijvoorbeeld als een samenwerkingsverband zelf ambulante begeleiders in dienst heeft”.

In de rekentool<sup>38</sup> die het ministerie in maart 2021 toezendt en welke als verplicht onderdeel in het afbouwplan per samenwerkingsverband dient te worden opgenomen, is de signaleringswaarde niet meer de overschrijden. De formule is gemaximeerd op 3,5% van de bruto baten. In de bijgevoegde handreiking<sup>39</sup> wordt op pagina 2 alleen de mogelijkheid voor onderschrijding van het signaleringsbedrag als optie genoemd.

---

<sup>35</sup> [https://www.poraad.nl/file/44151/download?token=Lz\\_uq72Y](https://www.poraad.nl/file/44151/download?token=Lz_uq72Y)

<sup>36</sup> <https://www.poraad.nl/file/44183/download?token=WMQtQk0s>

<sup>37</sup> Kamerstukken // 2020/21 31497 nr. 371, p. 9

<sup>38</sup> <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/03/Format-SWV-26-maart-2021.xlsx>

<sup>39</sup> <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/03/Handreiking-bestedingsplan-versnelde-inzet-bovenmatige-reserves.pdf>

## 6. Balans en conclusie

Uit de wetgeving en jurisprudentie is te concluderen dat vrijheid van *inrichting* een aspect van de vrijheid van onderwijs betreft. Aangezien grondwettelijke vrijheden er mede op gericht zijn om de macht van de overheid te beperken en willekeur te voorkomen is een juridische basis voor overheidsingrijpen een vereiste.

Samenwerkingsverbanden zijn zelfstandige rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk. De bekostiging vindt plaats op basis van bekostigingsbesluiten van de minister. De grondslag hiervoor vormen de leerlingtellingen in BRON.

Samenwerkingsverbanden stellen een Ondersteuningsplan op wat met instemming van de OPR en in OOGO met gemeenten wordt vastgesteld door het bestuur van het samenwerkingsverband. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van het Ondersteuningsplan vanuit hun externe toezichhoudende rol.

Indien de besluitvorming binnen een samenwerkingsverband verloopt binnen de juridische (wettelijke en statutaire) richtlijnen is ingrijpen van de minister niet toegestaan.

Samenwerkingsverbanden leggen jaarlijks verantwoording af over de besteding van de ontvangen bekostiging middels een jaarverslag inclusief jaarrekening welke door de interne toezichthouder wordt vastgesteld.

Op basis van deze informatie kan door de Inspectie worden geconcludeerd of er sprake is van evident ondoelmatige aanwending danwel onrechtmatige besteding van bekostiging. Wordt dit geconcludeerd dan is ingrijpen van de minister (onder voorwaarden) mogelijk.

De voorwaarden waaronder dit ingrijpen mogelijk is, worden in de wet WVO limitatief opgesomd.

In het door de minister gevraagde advies naar een signaleringswaarde voor onderwijsinstellingen, neemt de Inspectie als uitgangspunt dat samenwerkingsverbanden zijn te beschouwen als onzelfstandige rechtspersonen. Dit is in tegenspraak met wat de wet zegt over samenwerkingsverbanden.

De vervolgstappen in de parlementaire behandeling hebben geleid tot een Kameruitspraak als verwoord in de motie Van Meenen, waarmee de minister geacht wordt de bovenmatige reserves per direct terug te vorderen.

Die mogelijkheden heeft de minister echter op basis van de bepalingen uit de WVO niet.

In tegenstelling tot het door de minister gefiatteerde Sectorplan afbouw reserve samenwerkingsverbanden, is er in het opstellen van bestedingsplannen door individuele samenwerkingsverbanden geen ruimte meer voor beredeneerde afwijking van het eigen vermogen boven de signaleringswaarde van 3,5%. Dit is in tegenspraak met de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden voor het vaststellen van het beleid via het Ondersteuningsplan. De eigen risicoanalyse binnen de specifieke context van de eigen regio en inrichting van het samenwerkingsverband wordt hiermee immers ten onrechte terzijde gezet. Het juridische karakter van het samenwerkingsverband, namelijk een zelfstandige rechtspersoon, wordt hiermee geweld aan gedaan.

Door toch te dreigen met uitvoering van de motie Van Meenen zoals de minister heeft aangekondigd in zijn brief van maart 2021<sup>40</sup> lijkt de minister verder te gaan dan zijn juridische mogelijkheden. Dat

---

<sup>40</sup> [https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/001/199/original/Vervolg\\_maatregel\\_23\\_verbeteragenda\\_passe](https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/001/199/original/Vervolg_maatregel_23_verbeteragenda_passe)

geldt zeker voor de dreiging dat wanneer er één samenwerkingsverband zich niet aan de richtlijn houdt, alle samenwerkingsverbanden een korting tegemoet kunnen zien. Daarmee zouden de samenwerkingsverbanden ten onrechte over een kam worden geschoren.

Indien de minister geen wettelijke basis heeft voor uitvoering aan een dergelijke toezegging /dreigement, handelt hij mijns inziens in strijd met de Grondwet in het algemeen en wel in het bijzonder met de vrijheid van (inrichting) van onderwijs.

Putten/Renese, 9 juni 2021

Gert van de Kamp

[g.vandekamp@leerlingenzorgnww.nl](mailto:g.vandekamp@leerlingenzorgnww.nl)

---

[nd\\_ onderwijs.pdf?1616075492](#) : “Door mijn goedkeuring te verlenen aan het Sectorplan, zie ik voor dit moment af van een generieke korting op de budgetten van alle samenwerkingsverbanden. Ik zal niet aarzelen om hier alsnog naar terug te grijpen als de voortgang op het plan de komende tijd achterblijft of als de kwaliteit van de individuele plannen van samenwerkingsverbanden onvoldoende is voor de neergelegde ambitie. Het is en blijft belangrijk dat geld bestemd voor kwetsbare leerlingen ook terecht komt waar het nodig is.”