

Sturen met zorg

Financieel management in
samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Sturen met zorg

Financieel management
in samenwerkingsverbanden
passend onderwijs



Sturen met zorg

Financieel management
in samenwerkingsverbanden
passend onderwijs

Inhoud

Inleiding	7	4 Hoe ontwerpen we een dynamische strategie?	31
Leeswijzer	8	4.1 Wat is strategie?	31
1 Wat is het belang van een koppeling van doelen en middelen?	11	4.2 Risico's en risicomanagement	35
1.1 Verantwoordelijk voor kwaliteit	12	4.3 Meerjarig begroten	37
1.2 Luide roep om verantwoording	12	4.4 Beoordelen van de financiële positie	38
1.3 Meer met minder	13	Verder lezen	41
Samenvatting hoofdstuk 1	15	Samenvatting hoofdstuk 4	42
2 Wat is goed financieel management?	16	5 Strategische keuzes: hoe organiseren we de ondersteuning?	46
2.1 Wat is financieel management?	16	5.1 Strategische keuzes	46
2.2 Vier niveaus van financieel management	18	5.2 Mensenwerk	46
2.3 De pijlers van goed financieel management	20	5.3 Aanbod binnen de basisondersteuning	47
Verder lezen	21	5.4 Handelingsgericht arrangeren	50
Samenvatting hoofdstuk 2	22	5.5 Nogmaals: centraal of decentraal?	52
3 Sturen op opbrengsten: hoe doen we dat?	24	Samenvatting hoofdstuk 5	56
3.1 Wat is opbrengstgericht werken?	24	6 Welke middelen hebben we ter beschikking?	59
3.2 De ketenbenadering	25	6.1 Uitgangspunten bekostiging samenwerkingsverband	59
3.3 Verwachtingen en de kunst van het kiezen	27	6.2 Bekostiging lichte ondersteuning	60
Verder lezen	28	6.3 Bekostiging zware ondersteuning	64
Samenvatting hoofdstuk 3	29	6.4 Risico's	69
		Samenvatting hoofdstuk 6	72

7	De planning- en controlcyclus: hoe koppelen we middelen aan strategie?	74	Bijlagen	108
7.1	Vijf fasen	74	I Wet- en regelgeving	108
7.2	Succesfactoren	74	II Deskundigheidsprofielen	112
7.3	Planning- & control in de praktijk	75	III Begrippenlijst	118
	Verder lezen	78	IV Literatuur	126
	Samenvatting hoofdstuk 7	80	Woord van dank	128
			Colofon	128
8	Toezicht en medezeggenschap: hoe leggen we verantwoording af?	82		
8.1	Toezicht	82		
8.2	Medezeggenschap	87		
	Verder lezen	89		
	Samenvatting hoofdstuk 8	90		
9	Deskundigheidsprofielen: wat vergt financieel management van onze mensen?	92		
9.1	Zes deskundigheidsprofielen	92		
	Verder lezen	99		
	Samenvatting hoofdstuk 9	100		
10	Illusterende voorbeelden	102		
	Samenwerkingsverband IJssel Berkel	102		
	Samenwerkingsverband Zuid Kennemerland	105		

Inleiding

Met de invoering van passend onderwijs is de financiering van ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte drastisch gewijzigd. De openeinderegeling – waarbij voor elke leerling budget van de overheid beschikbaar werd gesteld – is vervangen door budgetfinanciering. Dat maakt enerzijds dat de vraag naar extra ondersteuning nu financieel beheersbaar is geworden voor de overheid. Anderzijds heeft het wel enorme consequenties voor de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Deze samenwerkingsverbanden vervullen een sleutelrol bij de realisatie van passend onderwijs. Ze zijn ‘de spin in het web’ binnen het decentralisatiebeleid en hebben taken op het gebied van de realisatie van dekkend aanbod, toewijzing van ondersteuningsmiddelen en toelating tot speciale onderwijsvoorzieningen. Deze rol biedt het onderwijs in de eerste plaats kansen. Kansen om zo veel mogelijk leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte thuisbij ondersteuning op maat te bieden. Een prachtige uitdaging.

Daarmee gepaard gaat dat de introductie van budgetfinanciering als gevolg heeft dat schoolbesturen, die die samenwerkingsverbanden vormen, ook meer financiële verantwoordelijkheid hebben gekregen. Ze hebben gezamenlijk de beschikking over een groter budget, hoewel het budget per leerling voor een deel van de samenwerkingsverbanden ten gevolge van de verevening overigens wel kleiner is geworden.

Essentieel is dan de vraag hoe we dat beschikbare budget zo inzetten dat het optimaal bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Ook dat is immers een van de (belangrijke) doelstellingen van passend onderwijs: de doelmatigheid en effectiviteit van de inzet van middelen vergroten. Die taak ligt nu op het bord van de schoolbesturen.

Samenwerkingsverbanden hebben veel ruimte gekregen om zelf te bepalen hoe de extra ondersteuning vorm krijgt. Ze kunnen beleidsdoelstellingen bepalen, die vertalen in activiteiten en die activiteiten voorzien van budgetten. Zo ontstaat de koppeling tussen beleid en middelen. Financieel management dus. Het onderwerp van dit boek. Financieel management is geen sinecure. Goed financieel management stelt eisen aan de administratieve en financiële organisatie. De aanwezigheid van financiële expertise is voor samenwerkingsverbanden een belangrijke randvoorwaarde om hun nieuwe verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Met deze uitgave wil de PO-Raad eraan bijdragen dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een goede start kunnen maken met het ontwikkelen van een daadwerkelijk beleidsrijk financieel beleid. Een beleid dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een optimaal ondersteuningsaanbod voor alle leerlingen die dat nodig hebben.

Leeswijzer

Wat vindt u in dit boek? Onderstaand vindt u een korte inhoudsbeschrijving van alle hoofdstukken, zodat u eenvoudig uw weg kunt vinden.

In **hoofdstuk 1** draait het om de volgende vraag: wat is het belang van een koppeling van doelen en middelen? Waarom verdient dat de aandacht van samenwerkingsverbanden passend onderwijs? Een aantal ontwikkelingen en omstandigheden onderstreept het belang van deze vraag.

Centrale vraag in **hoofdstuk 2** is: wat is goed financieel management? Hoe zou de koppeling tussen doelen en middelen er idealiter uit moeten zien? En hoe laat zich dat vertalen in een normatief kader voor goed financieel management?

Hoofdstuk 3 gaat over het sturen op opbrengsten: hoe doen we dat? Organisaties dienen immers hun financieel management vorm te geven door op opbrengsten te sturen. Wat zijn de uitgangspunten en voorwaarden? En welke stappen kunnen samenwerkingsverbanden zetten om effectief op opbrengsten te kunnen sturen?

Hoe ontwerpen we een dynamische strategie? Dat is de kernvraag van **hoofdstuk 4**. Hoe komt u tot een meerjarenvisie op interne en externe ontwikkelingen, op uw doelen, op wat die vragen van mensen en middelen en op de wijze waarop u die kunt realiseren? Niet operationeel, niet tactisch, maar strategisch. Beginnend bij de toekomst. Meerjarige financiële ramingen, risicomangement en een visie op de rol van het vermogen verdienen hierin een plek.

Over uw strategie bent u het eens. Hoe gaat u die realiseren? Vorm volgt inhoud. Daarover gaat **hoofdstuk 5**. De centrale vraag in dit hoofdstuk luidt: hoe organiseren we de ondersteuning? Pas daarna volgt de verdeling van middelen.

Dan moet u natuurlijk wel weten wat uw middelen zijn. **Hoofdstuk 6** gaat dan ook over de vraag welke middelen samenwerkingsverbanden ter beschikking hebben. Met de introductie van passend onderwijs is de bekostiging van de extra ondersteuning – en zeker van de zware ondersteuning – immers ingrijpend veranderd.

Hoe implementeert u een en ander nu in de praktijk? De planning- en controlcyclus draagt zowel bij aan het stellen van doelen als aan het volgen en bewaken van middeleninzet. Dat is het onderwerp van **hoofdstuk 7**.

Het is niet meer dan billijk dat directeurs van samenwerkingsverbanden verantwoording afleggen over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid en de gerealiseerde opbrengsten. **Hoofdstuk 8** gaat over twee in dit verband uiterst belangrijke functies: intern toezicht en medezeggenschap. Centrale staat de vraag: hoe leggen we verantwoording af?

Goed financieel management is een integraal onderdeel van alle organisatieprocessen en vergt specifieke competenties en deskundigheden in alle organisatiedomeinen en op alle organisatieniveaus. Welke deskundigheden zijn relevant? Dat leest u in de deskundigheidsprofielen. **Hoofdstuk 9** gaat dan ook over de vraag: wat vergt financieel management van onze mensen?

Noten

In het boek wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan praktijkvoorbeelden. De voorbeelden zijn afkomstig uit de adviespraktijk van de auteurs en de interviews in het kader van dit boek. Gebruikte citaten zijn soms geanonimiseerd.

Naast citaten zijn ook andere bijdragen in het boek opgenomen. De verschillende bijdragen zijn te herkennen aan de bijbehorende iconen.



citaten



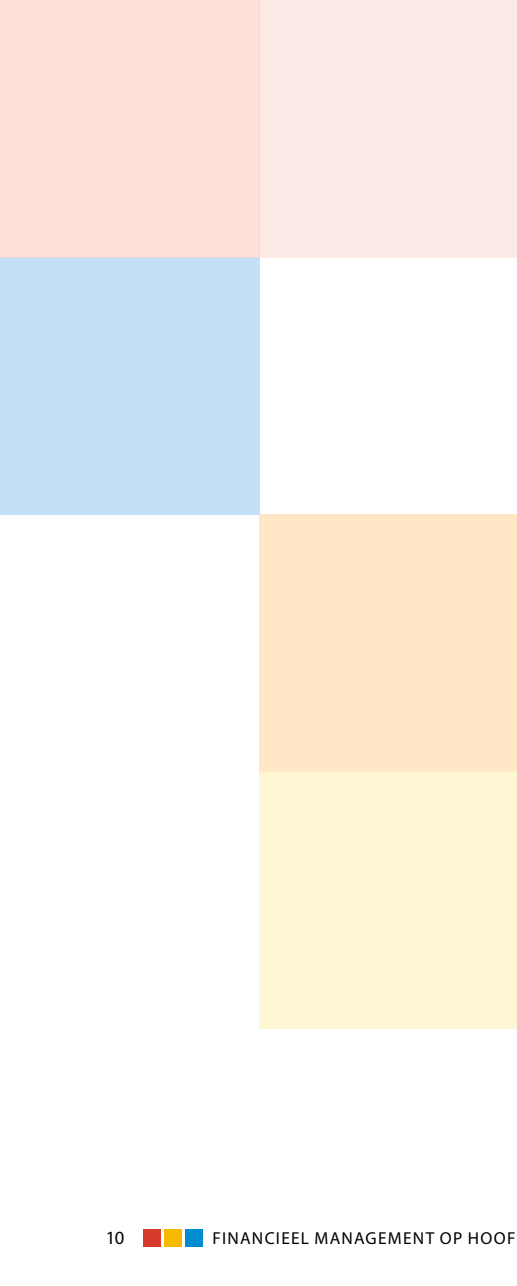
praktische adviezen



theorie en achtergronden

Waar in dit boek 'hij' staat, kan in algemene gevallen ook 'zij' gelezen worden.

Waar u in dit boek leest over 'directeurs van samenwerkingsverbanden' (of: directeurs swv) wordt bedoeld op diegenen die binnen samenwerkingsverbanden de dagelijkse leiding hebben. Andere functiebenamingen die wel worden gehanteerd voor deze rol zijn bijvoorbeeld directeur-bestuurder, bestuurder, dagelijks bestuur en college van bestuur. Waar in dit boek gesproken wordt over directeurs swv wordt bedoeld op al deze functionarissen.



Wat is het belang van een koppeling van doelen en middelen?

Hoe zorgen we ervoor dat alle middelen die voor samenwerkingsverbanden beschikbaar zijn, zo effectief en doelmatig mogelijk worden ingezet voor onderwijs en ondersteuning? Dat is de centrale vraag voor financieel management. Financieel management is dan ook nadrukkelijk geen doel op zich is.



Financieel management

Financieel management is het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet dat ze haar doelstellingen behaalt. Financieel management omvat zowel financieel beheer als financieel beleid. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de definitie van deze termen.

In het onderwijs zijn bestuurders en stakeholders zich in toenemende mate bewust van het belang van een effectieve en efficiënte middeleninzet en een transparante verantwoording. Zij spannen zich daarvoor in en sturen daarop aan. Dat is soms moeilijk – door de waan van de dag, de macht der gewoonte of interne weerstand bijvoorbeeld.

Maar dat het nodig is om zorgvuldig over de middeleninzet te reflecteren, ervoor te zorgen dat het geld wordt besteed aan activiteiten en middelen die echt toegevoegde waarde hebben en daarover helder verantwoording af te leggen, daarvan zijn betrokkenen doorgaans wel overtuigd.

Bezinning op de koppeling van doelen en middelen is van groot belang. Ook als het gaat om de middelen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Die bezinning wordt bovendien van u verlangd en zelfs geëist. Deskundigheid op het gebied van financieel management is daarom ook binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs uiterst belangrijk.

Als de besturen van samenwerkingsverbanden de koppeling van hun middelen en hun doelen tot stand willen brengen, dan moeten ze daarvoor tijd vrijmaken. Tijd voor reflectie. Hoe kunnen we onze middelen zo besteden dat ze een optimale bijdrage leveren aan de verwezenlijking van onze doelen? Een aantal ontwikkelingen en omstandigheden onderstreept het belang van deze vraag. Die komen in dit hoofdstuk aan de orde.

1.1 | Verantwoordelijk voor kwaliteit

Met de invoering van de ‘Wet goed onderwijs, goed bestuur’ in 2010 werden onderwijsbestuurders nadrukkelijk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en -resultaten. Dat leidde in het onderwijs onder meer tot een toenemende aandacht voor risicomanagement. Maar hoe gedegen soms ook, dat wil niet automatisch zeggen dat bestuurders ‘in control’ zijn. Als een organisatie daadwerkelijk ‘in control’ is dan is er sprake van sturing op vooraf gestelde doelen. Die doelen kunnen betrekking hebben op alle terreinen: kwaliteitszorg, huisvesting, materiële middelen, personeel en – ook – financiën. Financiële informatie is pas van waarde als die ook inzicht biedt in wat er met de middeleninzet werd beoogd en in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt. Ofwel: zinvolle financiële informatie helpt bij het sturen en draagt zo bij aan het ‘in control’ geraken.

1.2 | Luide roep om verantwoording

Het onderwijs kent in toenemende mate een verantwoordingscultuur. En dat geldt zeker ook voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden hebben de beschikking over een substantieel ondersteuningsbudget. Juist doordat er in de jaren voor passend onderwijs zo veel te doen was over de inzet van ondersteuningsmiddelen doordat niet helder was waaraan die middelen werden besteed, maakt dat transparantie tegenwoordig hoog op de agenda staat.

Transparantie en een heldere verantwoording gaan verder dan het informeren over het financiële resultaat onder de streep. Samenwerkingsverbanden en deelnemende schoolbesturen moeten zich ook verantwoorden over de effectiviteit van de middeleninzet en de gemaakte financiële keuzes. Financiële keuzes moeten dus worden afgezet tegen de behaalde resultaten (de maatschappelijke effectiviteit en efficiëntie van de geboden ondersteuning).

Met de komst van passend onderwijs is die verantwoording niet automatisch geregeld. Het samenwerkingsverband ontvangt de middelen en sluit een groot deel daarvan door aan de scholen. Weliswaar hebben samenwerkingsverbanden een eigen jaarverslag, waarin ze verantwoording afleggen over hun eigen activiteiten, maar het is nog niet geheel duidelijk wat ze daarin (moeten) rapporteren over de activiteiten die de scholen uitvoeren met de door samenwerkingsverbanden verstrekte middelen. Scholen weten wel waaraan ze die middelen hebben besteed, maar nemen dat niet altijd expliciet op in hun verantwoording.¹

Als de inzet van middelen voor ondersteuning niet transparanter wordt, gekoppeld aan doelen, dan wordt het vrijwel ondoenlijk om een landelijk beeld te krijgen van de effectiviteit van de middeleninzet.² Ook een onderlinge vergelijking van samenwerkingsverbanden (en leren van elkaar) wordt dan heel lastig.

De verantwoording is niet alleen van belang voor externe stakeholders en de belangrijkste financier, de rijksoverheid, maar ook voor besturen zelf. Ook zij zullen van elkaar willen weten waaraan de beschikbare middelen zijn besteed. Het budget is immers beperkt en een effectieve inzet is derhalve van groot belang. Essentieel is daarbij natuurlijk de vraag of met de middeleninzet ook het beoogde resultaat is bereikt.

-
- 1 In het rapport ‘Zicht op zorggelden’ (Van der Hoff-Israël e.a. 2009) werd reeds de volgende aanbeveling gedaan: “Van onderwijsinstellingen mag en moet worden geëist dat zij zichzelf, de overheid en de omgeving helder zicht geven op, onder meer, de inzet van zorgmiddelen. Dit gebeurt thans onvoldoende.”
 - 2 De regering en Tweede Kamer hechten veel waarde aan zicht op de effectiviteit van passend onderwijs. De Evaluatie- en Adviescommissie passend onderwijs (ECPO) heeft zich beziggehouden met de evaluatie van de effectiviteit van het beleid. In dat kader voerde het Kohnstamm Instituut een voorbereidende studie uit (Ledoux 2012).



Verticale verantwoording

De samenwerkingsverbanden hebben een directe verantwoordingsrelatie met de rijksoverheid. Deze verticale verantwoording vindt plaats aan de Onderwijsinspectie. De koppeling van doelen, activiteiten en middelen staat centraal. Staatssecretaris Dekker schreef eind 2012 aan de Tweede Kamer dat hij de voorschriften voor verantwoording in het kader van passend onderwijs wil aanscherpen:

“Om de transparantie te vergroten, worden de voorschriften voor verantwoording op twee punten aangescherpt. Een eerste aanpassing betreft dat in de jaarrekening van het samenwerkingsverband specifiek zichtbaar wordt (door middel van een specifieke post) hoeveel ondersteuningsmiddelen aan de verschillende schoolbesturen zijn uitgekeerd. Hierbij is sprake

Door de inzet van middelen te koppelen aan activiteiten en resultaten, kunnen conclusies worden getrokken over de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Relevant voor stakeholders én schoolbesturen.

1.3 | Meer met minder

Juist in tijden van financiële schaarste (bijvoorbeeld door een krimpende bekostiging of als gevolg van de verevening³) is het van belang dat inhoudelijke keuzes ten grondslag liggen aan financieel beleid. Een krap budget is een goede aanleiding om de effectiviteit van de middeleninzet extra kritisch onder de loep te nemen. Het kan directeuren van samenwerkingsverbanden ook voor dilemma's plaatsen. Ze willen de best mogelijk keuze maken, maar moeten daarbij ook rekening houden met

.....
3 Meer informatie over de verevening vindt u in hoofdstuk 6.

van een uitsplitsing naar schoolbestuur. Een tweede aanpassing betreft dat in de jaarrekening van het schoolbestuur zichtbaar wordt (door middel van een specifieke post) hoeveel ondersteuningsmiddelen vanuit de verschillende samenwerkingsverbanden zijn ontvangen. Hierbij is sprake van een uitsplitsing naar samenwerkingsverband. In aanvulling hierop wordt vastgelegd dat in het jaarverslag van zowel het samenwerkingsverband als het schoolbestuur verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid. Hierbij wordt inzicht geboden in de doelen van het samenwerkingsverband respectievelijk schoolbestuur, de activiteiten die hiervoor zijn ondernomen, de hiermee samenhangende middelen en de behaalde resultaten.”

Bron: Kamerbrief Staatssecretaris Dekker d.d. 16 november 2012.

de opvattingen van belanghebbenden zoals aangesloten schoolbesturen, personeel, vakbonden, leerlingen, ouders et cetera. Daarnaast zijn directeuren gebonden aan (overdrachts)verplichtingen, sociale statuten, cao's enzovoort. Hoe duidelijker het verhaal over de achtergronden van financiële besluiten en de relatie met de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning, hoe groter doorgaans het draagvlak.



Financiële deskundigheid onmisbaar

“Als directeur van het vroegere samenwerkingsverband WSNS wist ik goed wat me te doen stond. Ik had een coördinerende rol en ik had deels een inhoudelijke verantwoordelijkheid – voor het regionale zorgplan bijvoorbeeld. Mijn verantwoordelijkheid voor de zorg in de regio was feitelijk

echter tamelijk beperkt. Datzelfde gold voor mijn budget. Maar nu ben ik directeur van het samenwerkingsverband passend onderwijs en die functie brengt heel andere – veel grotere – verantwoordelijkheden met zich mee. We hebben de beschikking over een enorm budget, dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning in de regio en zijn daar ook voor aansprakelijk. Dat betekent dat we ons nu werkelijk bezighouden met het stellen van doelen, het toedelen van middelen, de organisatie van de ondersteuning en de verantwoording naar externe en interne stakeholders. Geen sine cure, maar een fantastische uitdaging. En inderdaad, het is een uitdaging waarvoor deskundigheid op het gebied van financieel management echt onmisbaar is.”

Citaat directeur samenwerkingsverband passend onderwijs

Financiële deskundigheid uiterst belangrijk

Financieel management is geen doel op zich. De inzet van middelen moet dienstbaar zijn aan goed onderwijs en goede ondersteuning. Van samenwerkingsverbanden wordt geëist dat ze de koppeling van doelen en middelen tot prioriteit maken. Deskundigheid op het gebied van financieel management is daarom uiterst belangrijk.

Bij de koppeling van middeleninzet en doelen draait het om de volgende vraag: hoe kunnen we onze middelen zo besteden dat ze een optimale bijdrage leveren aan de verwezenlijking van onze doelen?

Waarom?

Een aantal ontwikkelingen en omstandigheden onderstreept het belang van deze vraag:

- Samenwerkingsverbanden en deelnemende schoolbesturen worden geconfronteerd met een luide roep om verantwoording. Doordat de inzet van ondersteuningsmiddelen in het verleden niet helder was, staat transparantie hoog op de agenda. Samenwerkingsverbanden en deelnemende schoolbesturen moeten zich daarbij niet alleen verantwoorden over het resultaat 'onder de streep', maar ook over de effectiviteit van de middeleninzet en financiële keuzes. De verantwoording is met de komst van passend onderwijs niet automatisch geregeld. Voor samenwerkingsverbanden is het nog niet helemaal duidelijk wat ze moeten rapporteren over de activiteiten die de

scholen uitvoeren met de door samenwerkingsverbanden verstrekte middelen en scholen verantwoorden zich niet altijd expliciet over de middeleninzet. Een meer transparante verantwoording is wenselijk om een landelijk beeld te krijgen van de effectiviteit van de middeleninzet, om samenwerkingsverbanden ook onderling te kunnen vergelijken en om schoolbesturen in staat te stellen zicht te houden op de middeleninzet van andere besturen in hun samenwerkingsverband.

- Zinnvolle financiële informatie helpt bij het sturen en draagt zo bij aan het 'in control' geraken. In het onderwijs werden bestuurders met de invoering van de 'Wet goed onderwijs, goed bestuur' in 2010 nadrukkelijk verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. De daarop volgende toenemende aandacht voor risicomanagement betekende echter niet automatisch dat bestuurders ook 'in control' waren (ofwel: 'konden sturen'). Financiële informatie is pas van waarde als die ook inzicht biedt in wat er met de middeleninzet werd beoogd en of dat is bereikt.
- Juist in tijden van financiële schaarste (bijvoorbeeld door een krimpende bekostiging of als gevolg van de verevening) is het van belang dat inhoudelijke keuzes ten grondslag liggen aan financieel beleid en de effectiviteit van de middeleninzet extra kritisch onder de loep te nemen. Een goed onderbouwd verhaal biedt de grootste kans op draagvlak.

Wat is goed financieel management?

Een weldoordacht financieel management is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren en voortbestaan van organisaties. Dit hoofdstuk behandelt verschillende facetten van goed financieel management. In paragraaf 2.1 vindt u heldere definities van financieel management, financieel beleid en financieel beheer; begrippen die in de praktijk soms willekeurig door elkaar worden gebruikt. Paragraaf 2.2 beschrijft de vier niveaus van financieel management. Financieel management op het hoogste niveau bevat een nadrukkelijke koppeling van doelen en middelen. Hier leest u op welke pijlers dit hoogste niveau van financieel management rust. Deze vijf pijlers vormen het 'normatief kader voor goed financieel management'.

2.1 | Wat is financieel management?

Financieel management is het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet, dat ze haar doelstellingen behaalt.

Succesvol financieel management kenmerkt zich door het cyclisch doorlopen van een vijftal stappen. Daarmee kan een samenwerkingsverband zorgen voor een goede koppeling van de inzet van middelen en de doelen. Deze aanpak wordt uitgewerkt in een planning- en control-cyclus. Daarover gaat hoofdstuk 7.

Financieel management is gericht op het bereiken van doelen. Een organisatie kan haar doelen bereiken door een evenwichtige combinatie van sturing, beheersing en verantwoording.¹ De nadrukkelijke focus op doelenverwezenlijking maakt dat goed financieel management per definitie dienstbaar is aan opbrengstgericht werken (hoofdstuk 3). Daarom is er bij goed financieel management niet alleen oog voor kostenbeheersing (efficiëntie), maar ook voor de effectiviteit van uitgaven. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin met de inzet van middelen de gestelde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd.



Doelgericht, efficiënt en transparant

- De middeleninzet is **doelgericht** (effectief) als middelen planmatig worden ingezet om doelen te bereiken. Het draait dus om een koppeling van middelen aan activiteiten en beoogde resultaten.
- **Efficiëntie** (doelmatigheid) heeft betrekking op de mate waarin de middeleninzet bijdraagt aan realisatie van een bepaald doel.
- Een **transparante** middeleninzet wil zeggen dat duidelijk is welke middelen waaraan worden besteed en met welk resultaat.

1 Bij de uiteindelijke inrichting van dat financieel management dienen organisaties overigens wel rekening te houden met de voor de sector geldende wettelijke vereisten, brancheafspraken en richtlijnen. Denk bijvoorbeeld aan verslaggevingsvoorschriften, de 'Code goed bestuur in het primair onderwijs' (PO-Raad 2010) of de 'Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek'.



Figuur 1: Twee pijlers: effectiviteit en efficiëntie (Verbart 2005).

Goed financieel management rust op twee pijlers: financieel beleid en financieel beheer. Deze twee termen worden nogal eens verward. Een helder onderscheid is van belang.

Wat is financieel beleid?

Bij financieel beleid gaat het om het uitzetten en het waar nodig tijdig bijstellen van een koers, gericht op het bereiken van de doelstellingen van een organisatie. Het gaat dus om het **geheel van organisatorische processen** die ervoor zorgen dat financiële middelen effectief worden ingezet bij het realiseren van organisatiedoelen. Financieel beleid is niet per definitie onderschikt aan de organisatiedoelstellingen. Financieel beleid moet bijvoorbeeld ook bijdragen aan het gewaarborgd voortbestaan van de organisatie en kan vanuit dat perspectief ook de mogelijkheden en onmogelijkheden op andere beleidsterreinen beïnvloeden. Met andere woorden: het financiële beleid is van invloed op de beleidsruimte op andere terreinen.

Wat is financieel beheer?

Financieel beheer concentreert zich op het bewaken van de koers en bestaat uit acties en spelregels die moeten voorkomen dat de middeleninzet aan focus verliest, vooraf gestelde grenzen overschrijdt, nieuwe risico's veroorzaakt, bestaande risico's onvoldoende bestrijdt of verspilling van middelen veroorzaakt. Het gaat hierbij dus om de **administratieve organisatie** waarin alle financiële handelingen verlopen via administratieve procedures, die zijn vastgesteld in een financieel systeem e.d.

Beheer én beleid

Binnen het onderwijs ligt veelal de nadruk ligt op financieel beheer (begroten en beheersen van middeleninzet). Financieel beleid verdient – *naast* financieel beheer – meer aandacht. Beheer en beleid verdienen beide een rol in het financieel management in samenwerkingsverbanden. Het een kan niet zonder het ander. Is er wel aandacht voor beheer, maar niet voor beleid, dan is het helder waaraan de middelen worden uitgegeven, maar zijn deze uitgaven *going concern*. “We doen wat we altijd doen.” De verbinding tussen inhoud en middelen ontbreekt. Is er sprake van beleid zonder beheer, dan ontbreekt een meerjarig en stabiel beleid. Het samenwerkingsverband springt ad hoc in op de laatste ontwikkelingen en volgt geen heldere koers.

Cyclische processen

Beheer en beleid kennen beide een cyclisch proces, maar ze verschillen qua inhoud en tijdslijn. Beheer kent een tijdslijn van één (boek)jaar en is grotendeels onafhankelijk van de sector. Bij beheer draait het om een overzichtelijke begroting, periodieke overzichten en een jaarafsluiting. Accountantscontroles, wettelijke regels, protocollen en autorisaties spelen een wezenlijke rol.

Beleid kent een meerjarig perspectief en een (veronderstelde) periodieke herziening. Financieel beleid gaat niet alleen over de (mate van) doelenverwezenlijking, maar ook over de vraag of doelen voldoende helder zijn en eventueel bijstelling behoeven op basis van de resultaten. Financieel beleid hangt samen met risicoanalyses en scenario's (zie hoofdstuk 4).

2.2 | Vier niveaus van financieel management

We onderscheiden vier niveaus van financieel management.

In iedere organisatie wordt continu opgeschakeld en teruggeschakeld tussen de genoemde niveaus. Het is denkbaar dat het financieel beheer – dat centraal staat bij niveau 1 en 2 – niet optimaal is, terwijl de organisatie zich tegelijk inspant om inhoudelijke doelen te koppelen aan financiële middelen (niveau 4).



Figuur 2: De vier niveaus van financieel management (Regioplan e.a. 2010).

De meeste onderwijsinstellingen bevinden zich binnen het eerste of tweede niveau van dit model. Ze focussen vooral op financiële beheersing en het streven naar een sluitende exploitatie. De aandacht is gericht op het voorkomen van tekorten. Naarmate een organisatie zich beweegt richting niveau 3 of niveau 4 verschuift de focus in onder meer plannen en begrotingen naar het realiseren van organisatiedoelstellingen. Niet langer de financiële beheersing staat centraal, maar de focus op het realiseren van doelstellingen. Dat betekent dus ook dat uw redenering niet start met de vraag: "Wat is mijn budget en wat kan ik daarmee doen?" Nee, u start met de vraag: "Wat wil ik gaan doen en wat heb ik daarvoor nodig?" U redeneert met andere woorden vanuit wat wenselijk en noodzakelijk is, niet vanuit wat (on)mogelijk is. Voor deze benadering van doelenverwezenlijking doorloopt u de volgende stappen:

1. Wat zijn de ambities van ons samenwerkingsverband?

Maken we de juiste keuzes?

Passen onze keuzes bij onze uitgangssituatie?

2. Wat hebben we nodig om deze ambities te realiseren?

Beschikken we over de juiste middelen?

Beschikken we over de juiste kennis en vaardigheden?

3. Hoe gaan we de uitvoering van deze ambities monitoren?

Hoe volgen we de mate waarin onze ambities gerealiseerd worden?

4. Hoe verantwoorden we ons?

Naar wie verantwoorden we ons?

Waarover verantwoorden we ons?



“Wat wil ik gaan doen en wat heb ik daarvoor nodig?”

Voor het samenwerkingsverband IJssel | Berkel (zie ook het interview in hoofdstuk 10) is deze vraag leidend bij het samenstellen van de meerjarenbegroting. Onderstaand overzicht laat in één oogopslag zien hoe dit samenwerkingsverband de vertaling maakt van doelen naar (financiële en personele) middelen met oog voor monitoring en risico's.

Programma: Onderwijscoaches

Doelstelling

Het samenwerkingsverband faciliteert de scholen met onderwijscoaches.

Beoogd resultaat

Stap 1, 2, 3 en 4 van de onderwijs-zorgroute worden efficiënt en kwalitatief goed uitgevoerd.

Activiteiten

Dit betreft stap 4 van de onderwijs-zorgroute. De coaches richten zich vooral op de zorgstructuur van de school (systemische ondersteuning). De coaches hebben een dubbele taak. Ze voeren zowel adviesgesprekken als bepaalde interventies uit. De kennis en vaardigheden van alle coaches hebben een bepaald basisniveau. Daarnaast heeft elke coach een specialisme. Onderwijscoaches bieden een kwaliteit die uitstijgt boven datgene wat binnen de zorgstructuur van een gemiddelde basisschool aanwezig is. Er wordt een uitgebreid competentieprofiel opgesteld. De coaches zijn lid van het zorgteam van de school.

Benodigde formatie

Voor de functie onderwijscoach wordt een competentieprofiel opgesteld. Hieruit moet blijken dat onderwijscoaches een dubbele taak hebben. Een deel van de coaches is in dienst van het samenwerkingsverband.

Een klein deel wordt ingehuurd (flexibele schil). Het samenwerkingsverband stelt de coaches beschikbaar aan de scholen.

In de aanvangssituatie (2014-2016) wordt de beschikbare formatie ambulante begeleiders mede benut voor invulling van de formatie onderwijscoaches. Bovendien is de formatie in de aanvangsjaren hoger, omdat die mede wordt benut voor verhoging van het niveau van basisondersteuning binnen de scholen.

Aanvangsjaren: 12 fte in schaal 10 (€ 70.000 per fte, incl. werkgeverslasten: € 840.000).

Vanaf 1-8-2017: 7 fte in schaal 10 (€ 70.000 per fte, incl. werkgeverslasten: € 490.000).

Wijze van monitoring

Coaches schrijven tijd.

Tevredenheidsonderzoek onder klanten (scholen).

Risicoanalyse

Scholen benutten de beschikbare coaches niet, te laat of onvoldoende. Coaches beschikken niet over de vereiste competenties (zoals vastgelegd in het competentieprofiel).

Budgethouder

Directeur samenwerkingsverband

Beschikbaar budget

Omvang beginjaren (2014-16): € 840.000

Omvang op termijn (vanaf 2017-18): € 490.000

Bron: Dit overzicht is een vereenvoudigde weergave van een van de schema's die het samenwerkingsverband IJssel | Berkel heeft opgesteld voor al zijn strategische doelen. De inhoud is fictief gemaakt.

Samenwerkingsverbanden die zich bevinden binnen het vierde niveau van financieel management, maken gebruik van een meerjarenbegroting die een nadrukkelijk koppeling bevat van strategische doelen en de daarvoor noodzakelijk geachte middeleninzet. Niveau 4 is de meest wenselijke situatie en derhalve de norm voor goed financieel management.

2.3 | De pijlers van goed financieel management

Het fundament van goed financieel management rust op vijf pijlers (Ernst & Young 2011). Gezamenlijk vormen die pijlers het 'normatief kader goed financieel management'.

1. Sturen op opbrengsten

Samenwerkingsverbanden moeten financieel management vormgeven door te sturen op opbrengsten. Dat wil zeggen: het inzichtelijk maken van de primaire organisatiedoelstellingen, het volgen van de prestaties en het evalueren, zodat kan worden bepaald wat goed gaat en wat beter kan (zie ook hoofdstuk 3).

2. Governance

Voor financieel management gelden de uitgangspunten van het governancemodel. Zo kan financieel management dienstbaar worden gemaakt aan opbrengsten. We kunnen de vier centrale begrippen in het governancemodel eenvoudig vertalen naar financieel management:

- financiële **sturing**: richting geven aan de verdeling van financiële middelen over organisatieonderdelen (schoolbesturen) en activiteiten;
- financiële **beheersing**: maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de middelen werkelijk aan de bedoelde activiteiten en onderdelen worden besteed;
- **verantwoording**: (tussentijds) verantwoorden van de uitgegeven middelen;

- bij financieel **toezicht**: controleren of de gestelde doelen en de inzet van middelen aantoonbaar recht doen aan de behoeften van stakeholders (zie hoofdstuk 8).

3. Doordachte planning- en controlcyclus

Financieel management rust ook op een doordachte planning- en controlcyclus (zie hoofdstuk 7).

4. Koppeling met HRM

Financieel management is sterk gekoppeld aan HRM. Bij de toedeling en inzet van middelen houden samenwerkingsverbanden rekening met wat in de HRM-cyclus over de individuele doelstellingen van medewerkers is overeengekomen.

5. Wettelijke kaders en richtlijnen

Financieel management is gebaseerd op het geldende wettelijk kader en (sector)richtlijnen.



Op welk niveau zit ons samenwerkingsverband?

Hoe staan wij ervoor als samenwerkingsverband? Met zes vragen zicht op welk niveau uw samenwerkingsverband zit? Nee, zo eenvoudig is het niet. Wel geven onderstaande vragen enig inzicht in de stand van zaken binnen uw samenwerkingsverband met betrekking tot een zestal essentiële aspecten van financieel management vanuit een ideaal-typisch model.

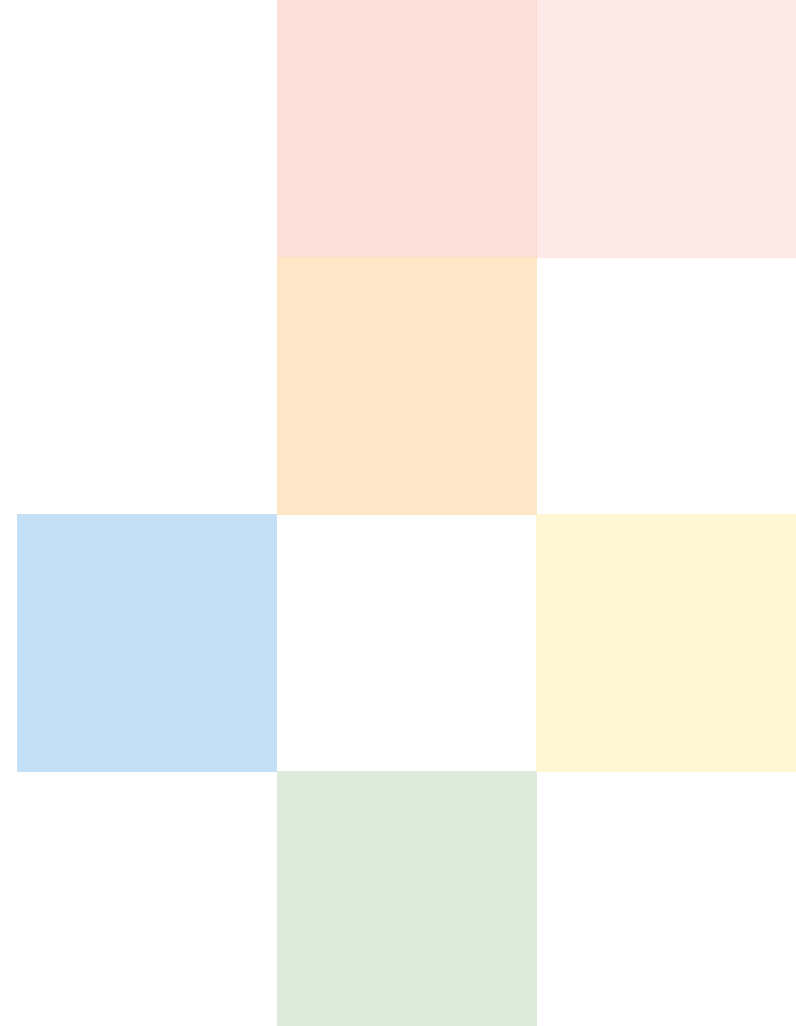
- In hoeverre is het financieel management gebaseerd op relevante wettelijke kaders (onder andere: Wet op het primair onderwijs (WPO), Besluit bekostiging WPO, Belastingwet) en richtlijnen (Code Goed Bestuur in het primair onderwijs)?

- in hoeverre wordt de middelenverdeling in het strategisch beleidsplan onderbouwd op basis van de beleidsdoelstellingen?
- in hoeverre is de verdeling van de middelen in het samenwerkingsverband gebaseerd op de beleidsdoelstellingen op alle beleidsterreinen?
- in welke mate legt het samenwerkingsverband cyclisch verantwoording af over de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van middelen op alle beleidsterreinen?
- in hoeverre zijn doelen in het samenwerkingsverband met financiële middelen verbonden?
- in welke mate is het financieel management gericht op het realiseren van de gekozen doelstellingen en gebaseerd op een zorgvuldige afweging van de middeleninzet en het bewaken daarvan?

Bron: Instaptoets financieel management, *Eerst Kiezen, Dan Delen*.
 Normatief kader goed financieel management.

Verder lezen

- Ernst & Young (2011), *Deskundigheidsprofielen financieel management voor het primair onderwijs*.
- M. Verbart (2005), *Sturen met geld*, AVS, ISBN/ISSN 90-76191-13-1.
- J. M. van der Kroon (2006), *De schoolleider en lumpsum*, Kluwer, ISBN-10: 9013038778.
- B. Keizer & R. Goedhart (2010), *Een vermogen om lief te hebben. Visie en toelichting op het rapport Financieel beleid onderwijsinstellingen*, SDU.
- M. van der Hoff-Israël (2005), *Beleid en beheer bij lumpsum*, Kluwer Fiscaal, ISBN 9789013022162.



Financieel management: voorwaarde voor kwaliteit en continuïteit

Financieel management wordt gedefinieerd als het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet, dat ze haar doelstellingen behaalt. Een weldoordacht financieel management is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren en voortbestaan van organisaties.

Succesvol financieel management kenmerkt zich door het cyclisch doorlopen van vijf stappen (de planning- en controlcyclus, zie hoofdstuk 7). Daarmee kan een samenwerkingsverband zorgen voor een goede koppeling van de middeleninzet en de doelen. De doelgerichte focus van goed financieel management maakt dat het per definitie dienstbaar is aan opbrengstgericht werken. Daarom is er bij goed financieel management niet alleen oog voor kostenbeheersing (efficiëntie), maar ook voor de effectiviteit van uitgaven. Goed financieel management bestaat uit financieel beleid en financieel beheer.

Financieel beleid gaat over het uitzetten en waar nodig tijdig bijstellen van een koers en is derhalve sterk gekoppeld aan de doelstellingen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van bestuurders en directies en moet niet worden uitbesteed aan (externe) specialisten.

Financieel beheer concentreert zich op het bewaken van de koers en bestaat uit acties en spelregels die moeten voorkomen dat de inzet van middelen aan focus verliest, vooraf gestelde grenzen overschrijdt, bestaande risico's onvoldoende bestrijdt of tot nieuwe risico's of verspilling leidt.

Vier niveaus

We onderscheiden vier niveaus van financieel management:

1. financiële registratie;
2. jaarlijkse financiële beheersing;
3. meerjarige financiële beheersing;
4. het realiseren van organisatiedoelstellingen.

In iedere organisatie wordt continu opgeschakeld en teruggeschakeld tussen deze niveaus. Niveau 4 is de norm voor goed financieel management. Samenwerkingsverbanden die zich op dit niveau bevinden, maken gebruik van een meerjarenbegroting die een nadrukkelijke koppeling bevat van strategische doelen en de daarvoor noodzakelijk geachte middeleninzet.

Niveau 4

De pijlers van financieel management op niveau 4:

1. Een vormgeving vanuit het perspectief van **opbrengstgericht werken** (zie hoofdstuk 3).
2. Een centrale rol voor het **governancemodel**. Zo kan financieel management dienstbaar worden gemaakt aan opbrengsten.
We kunnen de centrale begrippen in het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) eenvoudig vertalen naar financieel management:
 - financiële **sturing**: richting geven aan de verdeling van financiële middelen over organisatieonderdelen (schoolbesturen) en activiteiten;
 - financiële **beheersing**: maatregelen nemen om te bewerkstelligen dat de middelen werkelijk aan de bedoelde onderdelen en activiteiten worden besteed;
 - financiële **verantwoording**: (tussentijds) verantwoorden van de uitgegeven middelen;
 - financieel **toezicht**: controleren of de gestelde doelen en de inzet van middelen aantoonbaar recht doen aan de behoeften van stakeholders.
3. een **doordachte planning- & controlcyclus** (zie hoofdstuk 7);
4. een goede **koppeling met HRM**;
5. aansluiting met geldende **wettelijke kaders en (sector)richtlijnen**.

Sturen op opbrengsten: hoe doen we dat?

Samenwerkingsverbanden moeten financieel management vormgeven door te sturen op opbrengsten. Dat wil zeggen: het inzichtelijk maken van de primaire organisatiedoelstellingen, het volgen van de prestaties en het evalueren, zodat kan worden bepaald wat goed gaat en wat beter kan.

In het primair onderwijs kan het thema opbrengstgericht werken op veel belangstelling rekenen. Zowel van de politiek als het werkveld. Uit onderzoek blijkt dat opbrengstgericht werken de leerprestaties van leerlingen vergroot en de effectiviteit van het onderwijs verbetert (zie bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs 2010). De inspectie noemt opbrengstgericht werken de sleutel tot succes op excellente scholen.

Maar wat is opbrengstgericht werken nu precies? En op welke manier kunnen samenwerkingsverbanden hiermee aan de slag?



Zaaien leidt niet altijd tot oogsten

Politici zien het onderwijs als een snoeiharde economische productiefactor. Zij kijken er bedrijfseconomisch naar en gaan ervan uit dat met doelgericht, planmatig werken de beste opbrengsten behaald worden. Alle leraren weten dat deze redenering vaak mank gaat. In het onderwijs is *time* maar gedeeltelijk *money*. Niet elke minuut kan namelijk effectief besteed worden, omdat leerprocessen in golven van inspanning en ontspanning verlopen en ook nog eens voor elke leerling

verschillend zijn. Zaaien leidt niet altijd tot oogsten en resultaten ontstaan soms door toevalligheden. Achter het planmatig streven naar hogere opbrengsten zit het illusoire beeld van de maakbare mens of maatschappij. Bron: R. Berends 2011.

3.1 | Wat is opbrengstgericht werken?

'Het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de prestaties.' Aldus luidt een veel gehanteerde definitie van opbrengstgericht werken. De kern van opbrengstgericht werken is volgens vrijwel alle deskundigen dat de betrokkenen zich in hun taakuitvoering continu laten sturen door de uitkomsten van een systematische evaluatie van de behaalde resultaten/opbrengsten.

Stappen

Hoewel het te ver gaat om te spreken van een blauwdruk, verloopt een opbrengstgerichte werkwijze altijd volgens een aantal vaste, cyclisch doorlopende stappen:

- doelen stellen;
- het ondersteuningsproces inrichten;
- opbrengsten/resultaten in kaart brengen en houden;
- opbrengsten/resultaten analyseren;

- beslissingen nemen (aanpassingen in de ondersteuning en eventueel het bijstellen van doelen);
- waar nodig de inzet van de beschikbare financiële middelen aanpassen ten behoeve van noodzakelijke verbeteringen.

Het is aan samenwerkingsverbanden zelf om hun eigen doelen vast te stellen en te bepalen wat ze precies verstaan onder opbrengsten en opbrengstgericht werken. Het is raadzaam daarvoor een gezamenlijke taal te ontwikkelen.



Figuur 3: De vijf stappen van opbrengstgericht werken (H. Klifman & M. Fuite 2010).

3.2 | De ketenbenadering

Binnen de ketenbenadering geldt dat iedereen – toezichthouders, directeuren, medewerkers – zijn eigen verantwoordelijkheid heeft als het gaat om het sturen op opbrengsten. Ze doorlopen allen de volgende stappen:

1. Welke informatie heb ik nodig?

Opbrengstgericht werken begint met het bepalen van de informatiebehoefte. Welke informatie (kengetallen, resultaten, ervaringen) heb ik op mijn niveau nodig om mijn verantwoordelijkheid te nemen? Informatie is iets anders dan een hoeveelheid willekeurige gegevens. Onder informatie verstaan we: gegevens die zodanig bijeen zijn gebracht en worden voorgesteld, dat er betekenis aan kan worden toegekend en die bruikbaar zijn bij het sturen op opbrengsten.

Wat wil ik weten?

Wat willen samenwerkingsverbanden van zichzelf weten? Welke opbrengsten willen ze in kaart brengen? Het spreekt vanzelf dat dit sterk afhankelijk is van het kwaliteitsbeleid en de indicatoren die daarbij passen. Maar er zijn ook indicatoren die voor alle samenwerkingsverbanden relevant zijn. Een voorzetje:

Financiën

Doelstelling: stabiele financiën en kostenefficiëntie

Indicatoren:

- wat ontvangen scholen voor de basisondersteuning van het samenwerkingsverband?
- wat zijn uitgaven voor extra ondersteuning op scholen en in het (V)SO?
- wat zijn organisatiekosten van het samenwerkingsverband?
- wat zijn de kosten voor grensverkeer?

Kernprocessen

Doelstelling: minder bureaucratie, deskundige, transparante en efficiënte toewijzing.

Indicatoren:

- datum aanvraag toelaatbaarheidsverklaring of extra ondersteuning;
- afgiftedatum toelaatbaarheidsverklaring;
- plaatsingsdatum;
- zijn de procesbeschrijvingen vastgelegd en inzichtelijk?
- leidt een toelaatbaarheidsverklaring tot plaatsing?

Dekkend aanbod van voorzieningen

Doelstelling: realisatie van een dekkend aanbod.

Indicatoren:

- welke interventies zitten in de basisondersteuning?
- welke interventies zitten in de schoolondersteuningsprofielen?
- welke arrangementen zijn verder in het samenwerkingsverband beschikbaar?
- wat is het gebruik van de voorzieningen?

Leerlingen: aantallen, stromen en resultaten

Doelstelling: leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte halen betere resultaten, vaker een passend diploma en hebben later vaker een baan.

(Interne) organisatie en netwerk

Doelstelling: actieve samenwerking met gemeenten en instanties die zorg voor jeugd gestalte geven, een goede overdracht tussen PO en VO en personeelsbeleid.

Indicatoren:

- netwerk van het samenwerkingsverband: met wie is er wanneer contact?

- contacten en afspraken tussen PO en VO en tussen VO en MBO over een goede overdracht;
- mensen in dienst;
- benodigde competenties in de toekomst.

Betrokkenheid en tevredenheid van ouders en leraren

Doelstelling: ouders zijn goed geïnformeerd, betrokken, begeleid en tevreden.

Indicatoren:

- resultaten tevredenheidsonderzoeken;
- klachtenregistratie.

Bron: De genoemde informatiedomeinen zijn gebaseerd op het Evaluatiekader van het ECPO (Ledoux, 2013).

2. Hoe kom ik aan informatie?

Is bekend welke informatie nodig is, dan moeten betrokkenen uiteraard ook bepalen hoe ze aan de gewenste informatie komen. De manier waarop informatie wordt verzameld en soms ook de plaats waar die vandaan komt, zijn sterk afhankelijk van de omvang en inrichting van het samenwerkingsverband.



Welke informatie is beschikbaar?

Samenwerkingsverbanden beschikken niet altijd over de informatie die ze nodig hebben. Zo heeft het DUO meer leerlingengegevens dan een samenwerkingsverband. Ook is een deel van de benodigde informatie niet voorhanden binnen samenwerkingsverbanden, maar moet die van scholen worden verkregen. Denk bijvoorbeeld aan informatie over ontwikkelingsperspectieven, ondersteuningsarrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen.

De vraag is dus essentieel *wie* informatie heeft en *hoe* die informatie beschikbaar kan komen. Bovendien relevant is de vraag *wanneer* informatie beschikbaar is.

De geleidelijke invoering van passend onderwijs leidt ertoe dat ook informatie geleidelijk beschikbaar komt. Ten slotte dienen samenwerkingsverbanden zich de vraag te stellen *hoe vaak* ze informatie nodig hebben. Het antwoord op die vraag verschilt naar de aard van de gegevens. Informatie over de bedrijfsvoering zal vaker beschikbaar moeten zijn dan informatie over inhoudelijke resultaten bijvoorbeeld.

3. Hoe duid ik de informatie?

Als de informatie is verkregen, volgt de duiding. Het is belangrijk vooraf te bepalen wat de beoordelingscriteria zijn. Zowel interne benchmarks als externe normen kunnen een rol spelen.

4. Hoe beïnvloed ik de opbrengsten?

Om te sturen op opbrengsten is het nodig in beeld te hebben welke acties op welk niveau kunnen worden ondernomen om de opbrengsten te verhogen. Een directeur swv heeft andere beïnvloedingsmogelijkheden dan een schoolbestuurder. Een goed beeld van de beïnvloedingsmogelijkheden op elk niveau helpt handelingsverlegenheid te doorbreken, rolvastheid te bevorderen en ieders handelingsrepertoire te vergroten.

5. Wat is nodig om succesvol te zijn?

Om succesvol te zijn is het nodig middelen ter beschikking te stellen. Als is vastgesteld welke opbrengsten centraal staan, wordt het tijd om na te gaan hoe ze kunnen worden gerealiseerd. Wat is daarvoor nodig? Wat betekent dat voor de inzet van financiële middelen?

3.3 | Verwachtingen en de kunst van het kiezen

Twee belangrijke succesfactoren voor een effectieve, opbrengstgerichte werkwijze hebben betrekking op verwachtingenmanagement en de kunst van het kiezen.

Verwachtingen

Opbrengstgericht werken begint met het uitspreken van verwachtingen (ambities). Stel die ambities niet te laag, zorg dat ze consistent en helder zijn en spreek ze uit. Dat zal de opbrengsten positief beïnvloeden.

Wat zijn uw verwachtingen?

Hoge verwachtingen spelen een essentiële rol op alle niveaus.

De volgende vragen kunnen helpen bij het verhelderen van uw verwachtingen:

- welke verwachtingen heb ik van wie?
- op welke manier uit ik die?
- welke ambitie hebben wij als samenwerkingsverband?
- hoe kan ik aantonen dat dit een hoge ambitie is?
- is deze ambitie voor alle deelnemende schoolbesturen gelijk of is het nodig hierin te differentiëren?
- hoe verloopt de communicatie hierover?

De kunst van het kiezen

Beleidskeuzes kunt u baseren op diverse soorten informatie.

Er zijn feitelijk vijf mogelijke invalshoeken:

1. door wetenschappelijk onderzoek aangedragen argumenten (*evidence based*);

2. analyse van zelf verzamelde gegevens (*data driven*);
3. evaluatie van eerdere doelstellingen en behaalde resultaten;
4. eigen intuïtie ('gezond verstand' en ervaring);
5. wat anderen voorschrijven (bijvoorbeeld: inspectie, interne toezicht-houder, externe adviseur).

Natuurlijk is ook een combinatie van enkele van de genoemde invalshoeken mogelijk. Sterker nog: het verdient aanbeveling om keuzes vanuit zo veel mogelijk invalshoeken te beschouwen. De ene invalshoek is niet per definitie beter dan de andere. Het gaat erom dat u kiest, dat u uw keuze kunt beargumenteren en dus ook duidelijk kunt maken waarop u uw (inhoudelijke en financiële) keuzes baseert.

Verder lezen

- Inspectie van het Onderwijs (2011), *Opbrengsten, maak er werk van!*
- Inspectie van het Onderwijs (2010), *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.*
- Thema opbrengstgericht werken (2010), in: *Basisschoolmanagement*, 24(10).
- H. Klifman & M. Fuite (2010), *Weten en verbeteren. Informatiecanon opbrengstgericht werken in het primair onderwijs*, Van Beekveld & Terpstra.

Systematisch en doelgericht werken aan maximale prestaties

‘Het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de prestaties’: aldus luidt een veel gehanteerde definitie van opbrengstgericht werken. In essentie komt het erop neer dat alle betrokkenen zich in de taakuitvoering laten sturen door de uitkomsten van een systematische evaluatie van behaalde resultaten/opbrengsten.

Geen blauwdruk

Hoewel het te ver gaat om te spreken van een blauwdruk, verloopt een opbrengstgerichte werkwijze altijd volgens een aantal standaardstappen:

- doelen stellen;
- inrichten ondersteuningsproces;
- opbrengsten/resultaten in kaart brengen en houden;
- opbrengsten/resultaten analyseren;
- beslissingen nemen (aanpassingen in de ondersteuning en eventueel het bijstellen van doelen);
- waar nodig de inzet van financiële middelen aanpassen.

Het is aan samenwerkingsverbanden zelf om eigen doelen vast te stellen en te bepalen wat zij precies verstaan onder opbrengsten en opbrengstgericht werken. Ontwikkel daarvoor een gezamenlijke taal.

Ketenbenadering

Met de zogeheten ketenbenadering kunt u effectief invulling geven aan opbrengstgericht werken. Dat wil zeggen dat betrokken op alle niveaus in de organisatie – van medewerkers tot toezichthouders – mede invulling geven aan opbrengstgericht werken en daarbij allen de volgende stappen doorlopen:

- betrokkenen bepalen hun informatiebehoefte. Het gaat om gegevens die zodanig zijn bijeengebracht en gepresenteerd dat er betekenis aan kan worden toegekend en die bruikbaar zijn voor het sturen op opbrengsten;
- betrokkenen bepalen hoe ze aan de gewenste informatie komen;
- betrokkenen duiden de informatie. Zij bepalen vooraf op basis waarvan ze informatie beoordelen;
- betrokkenen inventariseren hoe ze kunnen bijdragen aan het verbeteren van opbrengsten. Zicht op de beïnvloedingsmogelijkheden kan handelingsverlegenheid doorbreken, rolvastheid bevorderen en ieders handelingsrepertoire vergroten;
- betrokkenen stellen vast wat nodig is om succesvol te zijn. Wat betekenen de geambieerde opbrengsten bijvoorbeeld voor de inzet van financiële middelen?

Andere succesfactoren

- Opbrengstgericht werken begint met het uitspreken van verwachtingen (ambities). Stel die ambities niet te laag en spreek ze uit. Dat zal de gerealiseerde resultaten positief beïnvloeden.
- U kunt onderwijsinhoudelijke keuzes baseren op wetenschappelijk onderzoek (*evidence based*), zelf verzamelde gegevens (*data driven*), evaluatie van eerdere doelstellingen en behaalde resultaten, uw eigen intuïtie, voorschriften van anderen of een combinatie hiervan. Het een is niet per definitie beter dan het ander. Het gaat erom dat u kiest, dat u uw keuze kunt beargumenteren en dus ook duidelijk kunt maken waarop u uw (inhoudelijke en financiële) keuzes baseert.

Hoe ontwerpen we een dynamische strategie?

Samenwerkingsverbanden die serieus werk maken van de continue verbetering van onderwijs en ondersteuning, hebben een meerjarenvisie op interne en externe ontwikkelingen, op hun doelen, op wat die ontwikkelingen en doelen vragen van mensen en middelen en op hoe ze stap voor stap hun doelen kunnen verwezenlijken. Dergelijke samenwerkingsverbanden denken vooruit. Niet operationeel, niet tactisch, maar strategisch.

Strategisch denken is het tegenovergestelde van probleemoplossend denken en begint in de toekomst, zodat mogelijke problemen kunnen worden opgelost voor ze zich voordoen. Wat betekent dat voor financieel management? Hoe kunnen samenwerkingsverbanden daadwerkelijk strategisch werken aan de verwezenlijking van hun doelen? Meerjarige financiële ramingen, risicomanagement en een visie op de rol van het vermogen verdienen hierin een belangrijke plaats.

4.1 | Wat is strategie?¹

Praten we over strategie dan definiëren we dat vaak als een plan om 'het doel' van 'de organisatie' te bereiken. Dat is een statische definitie

¹ De inhoud van deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het boek 'Klaar om te wenden' van P. de Ruijter en S. Stolk (De Ruijter & Stolk, 2011).

van strategie, die sterk georiënteerd is op doelstellingen en budgetten. De strategie wordt opgesteld volgens een vaste, lineaire procedure waarbij wordt uitgegaan van voorspellingen en slechts rekening wordt gehouden met één mogelijke toekomst voor 'de organisatie'. Maar organisaties en hun omgevingen zijn allerm minst statisch. Beide zijn continu in beweging en er bestaan altijd vele onzekerheden.

Als we een organisatie beschouwen als een netwerk van relaties met elk hun eigen streven, dan omvat de strategie van die organisatie dus de toekomstbeelden, doelen, visie, ideeën, plannen en missie van de mensen in dat netwerk. Strategie als de weerslag van het gesprek tussen de leden van dat netwerk. De strateeg faciliteert dat gesprek en helpt een gezamenlijk langetermijnperspectief te schetsen en zo de langetermijncontinuïteit van de organisatie op de agenda te houden.

Het is risicovol om uw strategie te baseren op voorspellingen. Beter kunnen we werken met aannames. Waar voorspellingen vaak gericht zijn op het creëren van zekerheden over de toekomst, is het werken met aannames gebaseerd op de aanvaarding van het feit dat de toekomst eenvoudigweg onzeker is. Volgens deze manier van denken ga je niet uit van één toekomstbeeld, maar van een aantal verschillende mogelijke toekomst, van diverse toekomstscenario's. Juist het construeren en gebruiken van meerdere toekomstbeelden kan houvast bieden!

Daarmee kun je onzekerheden benoemen, kansen en bedreigingen signaleren, condities meetbaar maken en opties creëren om uit een bepaalde activiteit te stappen of die juist op te schalen.

Een statische strategie is niet optimaal. Niet zelden zijn plannen al verouderd voor de inkt is opgedroogd. Een meer dynamische benadering van strategievorming is op zijn plaats. We definiëren strategie (in brede zin) daarom als volgt:

Strategie in brede zin is het geheel van de missie, visie, doelen, plannen en het beeld van een organisatie op de lange termijn. En dat alles in constant contact met de buitenwereld.



Zijn onze keuzes wel de beste keuzes?

“Wat we willen bereiken met passend onderwijs is in grote lijnen wel duidelijk. Hoewel samenwerkingsverbanden natuurlijk allemaal hun eigen accenten leggen en specifieke subdoelstellingen formuleren. De grootste vraag is echter: hoe kunnen we onze doelen het beste realiseren? Samenwerkingsverbanden zijn nu allemaal het wiel aan het uitvinden. We maken keuzes over de toedeling van middelen, de organisatievorm, het gewenste niveau van basisondersteuning en ga zo maar door. Maar of onze keuzes de beste keuzes zijn? Dat ontdekken we pas gaandeweg. We hebben domweg geen ervaring. Dat maakt dat we constant moeten kunnen bijsturen. Een statische strategie – die we voor meerdere jaren vastleggen in een onveranderlijk document – past daar natuurlijk niet bij. We moeten flexibel zijn, kunnen wenden en keren, kunnen leren van onze ervaringen en die van anderen en onze koers kunnen aanpassen als externe omstandigheden, onze eigen ervaring of ervaringen van andere samenwerkingsverbanden daar aanleiding toe geven.” — Citaat van een onderwijsbestuurder

Dynamische strategieën

Een dynamische strategie is een strategie met geplande flexibiliteit, die van tevoren ruimte openhoudt om te wenden als de omstandigheden veranderen.

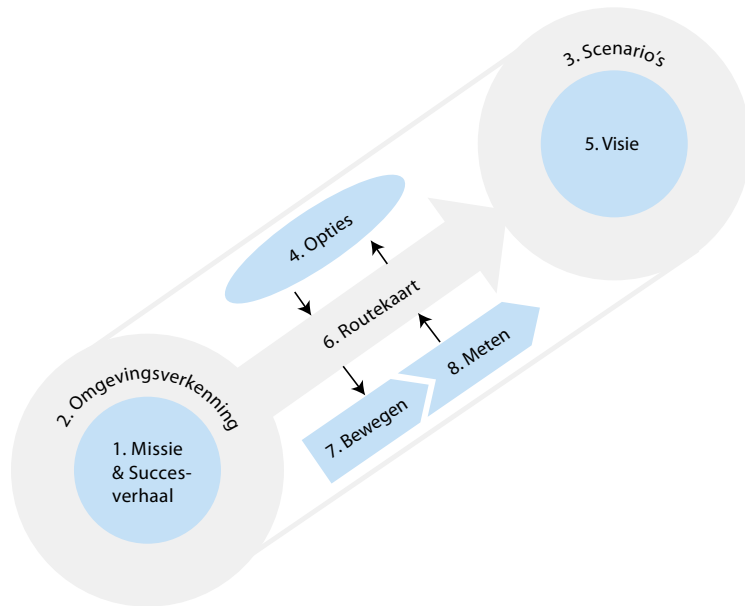
We onderscheiden acht elementen van een dynamische strategie. Deze elementen dienen onderwerp van gesprek te zijn in uw samenwerkingsverband. De strateeg dient deze gesprekken te structureren, de weerslag vast te leggen en ervoor te zorgen dat ze tot actie leiden. De acht elementen worden weergegeven in figuur 4.

- 1. Missie:** waartoe is het samenwerkingsverband op aarde en wat is de kern van zijn succes?
- 2. Omgevingsverkenning:** wat gebeurt er om ons heen? Welke ontwikkelingen, gebeurtenissen en trendbreuken zien we die we niet direct kunnen beïnvloeden, maar die ons wel beïnvloeden? We inventariseren de antwoorden op deze vragen via de ogen van alle medewerkers en andere belanghebbenden, hechten er geen waardeoordeel aan en laten ruimte voor twijfel.



Trends en tegentrends

Soms blijkt een gebeurtenis niet op zichzelf te staan, maar het figuurlijke topje van een ijsberg te vormen. Daaronder gaan soms patronen en structuren schuil die op het eerste gezicht niet zichtbaar zijn. Soms blijken bepaalde gebeurtenissen na verloop van tijd met elkaar samen te hangen en een trend te vormen. Besef wel dat de samenhang tussen gebeurtenissen die u waarneemt, subjectief is. Realiseert u zich verder dat trends uit het verleden zich weliswaar in de



Figuur 4. De aspecten van de dynamische strategie (De Ruijter & Stolk, 2011).

toekomst kunnen voortzetten, maar dat ze feitelijk alleen iets zeggen over het verleden. Extrapolatie van trends biedt geen zekerheid over de toekomst. Ten slotte is er nog een andere complicerende factor: tussen trends bestaat een onderlinge wisselwerking. Het is vaak niet zo duidelijk hoe trends elkaar beïnvloeden. Bovendien brengen trends vaak tegentrends met zich mee.

3. Scenario's: in welke situaties kunnen we terecht komen? De bevindingen uit de omgevingsverkenning combineren we op een zinvolle manier tot een aantal (voldoende van elkaar verschillende) complexe toekomstbeelden. Scenario's beschrijven mogelijke toekomstige externe omgevingen. Ze bevatten geen plannen of beleid, maar zijn een hulpmiddel om informatie te structureren en betekenis te geven, zodat mensen in de organisatie beter doordachte beslissingen kunnen nemen. Zo geven ze bijvoorbeeld beter zicht op toekomstige risico's en kansen. Belangrijk voor uw risicomanagement (zie paragraaf 4.2).



Scenario's: een voorbeeld

Het denken in scenario's kan er als volgt uitzien:

- u heeft voor een periode van vier jaar doelen geformuleerd met betrekking tot de basisondersteuning en toelating tot het speciaal onderwijs bijvoorbeeld;
- u selecteert vervolgens een beperkt aantal risico's die in uw situatie relevant zijn. Denk bijvoorbeeld aan een snelle daling van het leerlingenaantal of een afwijkende ontwikkeling van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte;
- u heeft in uw ondersteuningsplan vastgelegd dat eventuele tekorten kunnen worden afgewenteld op het vermogen en bij uitputting van het vermogen op de deelnemende schoolbesturen;
- u laat nu één of meerdere ramingen opstellen waarin uw beleid en de gesignaleerde risico's als het ware worden doorgerekend. Daarvoor kunt u bijvoorbeeld gebruikmaken van het instrument 'Meerjarenbegroting samenwerkingsverband', dat u kunt vinden op www.poraad.nl. U houdt het simpel en laat sommige baten en lasten in omvang en/of ontwikkelingspatroon onveranderd, juist om wat wel verandert beter in beeld te krijgen. U kunt uit de ramingen afleiden of de financiële

uitkomsten (al dan niet na aanvulling vanuit het vermogen en door deelnemende schoolbesturen) aanvaardbaar zijn;

- mocht dat laatste niet het geval zijn, dan kijkt u opnieuw hoe zo veel mogelijk van het beleid gerealiseerd kan worden binnen de financiële ruimte.

4. Opties: zijn (gelet op de mogelijke scenario's) de bestaande organisatie en bestaande plannen toekomstvast? En wat zijn andere opties om het samenwerkingsverband onder alle omstandigheden te laten floreren? Wat kan het samenwerkingsverband zelf doen om op bepaalde situaties voorbereid te zijn? Opties zijn handelingsperspectieven en mogelijkheden tot actie om met de situaties die geschetst zijn in de scenario's om te kunnen gaan. Activiteiten en investeringsplannen kunnen worden getoetst door ze aan te houden tegen de scenario's (stresstest).



Stresstesten

Organisaties kunnen bestaande plannen als uitgangspunt nemen en per scenario testen:

- of doelen haalbaar zijn of niet;
- of budgetten te hoog of te laag zijn;
- of activiteiten naar voren of naar achteren moeten verschuiven of gestart of gestopt moeten worden.

Is dat wat de organisatie van plan is wel realistisch, zinvol en haalbaar onder verschillende omstandigheden? Moet het huidige plan misschien worden aangepast? En als dat niet voldoende is, moeten er dan nieuwe opties worden ingezet?

5. Visie: waar willen we heen? Wie willen we zijn? De visie legt een link tussen de niet-maakbare toekomstige buitenwereld (trends en scenario's) en de maakbare toekomstige binnenwereld (missie en opties) en geeft zo richting aan de doelstellingen en de stappen om die te realiseren.

6. Routekaart: welke stappen moet de organisatie tussen nu en straks zetten, onder verschillende omstandigheden, om het met de visie geformuleerde ideaalbeeld te bereiken (wie, wat, wanneer, hoe)? Welke alternatieve paden kunnen bewandeld worden als zich bepaalde ontwikkelingen voordoen of als een in eerste instantie gekozen stap niet tot het gewenste resultaat leidt? De routekaart wordt uiteindelijk geconcretiseerd in jaarplannen, beleidsplannen of meerjarenbeleidsplannen.

7. Bewegen: het voorstellingsvermogen en de creatieve energie die nodig zijn voor de gewenste beweging, moeten in het samenwerkingsverband de ruimte krijgen en worden geformaliseerd, gestructureerd en gekanaliseerd, zodat mensen geïnspireerd raken en zich betrokken voelen bij de strategie.

8. Meten en bewaken: liggen we nog op koers? Zit iedereen nog op de goede plek? Het is belangrijk om continu te blijven letten op de veranderende binnen- en buitenwereld. Zo nodig dienen scenario's te worden aangepast of dienen andere opties te worden gekozen.



Het ontwerproces

De routekaart komt tot stand door terug te blikken vanuit een wenselijk eindbeeld (visie). Het ontwerpen van een routekaart verloopt in een aantal fasen:

Fase 1

U begint met het vertalen van de visie naar strategische doelstellingen.

Fase 2

Vervolgens stelt u zich de vraag wat ervoor nodig is de doelen te realiseren. Wat moet u wanneer doen? Wie en wat heeft u daarbij nodig? Denk aan mensen met bepaalde competenties (zie hoofdstuk 9) en financiële middelen. De opties die u eerder in kaart hebt gebracht kunnen daarbij als input worden gebruikt. De inzet van financiële middelen krijgt zijn weerslag in financiële ramingen (zie paragraaf 4.3).

Fase 3

Daarna werkt u de routekaart gedetailleerd uit tot plannen met acties (jaarplannen bijvoorbeeld). De volgende vragen zijn daarbij relevant:

- welke opties moeten gestart/gestopt worden onder welke omstandigheden?
- wie gaat met welke acties aan de slag?
- in welke volgorde worden de acties genomen?
- welke middelen zijn nodig en wie zorgt daarvoor?
- wie moeten er ingelicht en voorgelicht worden?

4.2 | Risico's en risicomanagement

Risicomanagement moet u helpen bij het beantwoorden van de vraag: "Wat kan de verwezenlijking van onze doelen bedreigen en hoe kunnen we die bedreiging verkleinen en/of opvangen?" Het gaat om **strategische beheersing**: het ontdekken van en omgaan met risico's die ertoe kunnen leiden dat de organisatiedoelen niet worden bereikt. Een samenwerkingsverband dat *in control* is, doorloopt continu een proces dat gericht is op het ontdekken en beheersen van juist die risico's.



In control

Samenwerkingsverbanden die zich inspannen om *in control* te zijn, worden gekenmerkt door:

- heldere en door alle betrokkenen als waardevol ervaren doelen;
- een breed gedragen besef dat risico's de verwezenlijking van die doelen kunnen belemmeren en de wens om die risico's samen te identificeren;
- de beschikbaarheid van systemen, tools en werkvormen om die risico's te kunnen rangschikken op basis van hun impact en waarschijnlijkheid;
- een beheersing van deze risico's door ze te vermijden, accepteren, beperken of over te dragen;
- regelmatige evaluaties van het succes van de beheersingsmaatregelen en het waar nodig aanpassen van die maatregelen;
- de aanwezigheid van een klimaat, een cultuur waarin fouten niet bij voorbaat taboe zijn en medewerkers tekortkomingen durven en willen melden, zodat nieuwe risico's tijdig worden ontdekt of oude risico's beter kunnen worden aangepakt.

Een 'risicobeheersings- en controlesysteem' is het geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen dat organisaties in staat stelt risico's te identificeren, te kwalificeren en – zo mogelijk – te kwantificeren en de risicobeheersing te controleren. Dat stelt samenwerkingsverbanden in staat om beter te reageren op belangrijke risico's en zo ook interne afspraken en wettelijke spelregels naleven.

Risicomanagement heeft niet alleen betrekking op financiële risico's, maar op alle (dus ook strategische en operationele) risico's die de verwezenlijking van doelen kunnen belemmeren. Risicomanagement in het

primair onderwijs concentreert zich nog te vaak op financiële risico's en op de vraag wat het vermogen kan of mag betekenen bij het afdekken van die risico's.

Omgaan met instrumenten

Er zijn twee soorten instrumenten/methoden voor risicomanagement:

- I. instrumenten (of methoden) die ondersteunen bij het systematisch scannen van alle relevante beleidsterreinen, teneinde risico's te ontdekken die doelen op die terreinen bedreigen;
- II. instrumenten (of methoden) die helpen bij het tijdig doorzien en afdekken van risico's, zodat er financiële grip ontstaat die bijdraagt aan continuïteit en efficiency en aldus aan doelenverwezenlijking.

Het is raadzaam een financieel-technische analyse met een instrument uit categorie I te combineren met een bredere risicoanalyse uit categorie II.

Instrumenten uit categorie I krijgen in het onderwijs al enige tijd volop aandacht. Er is immers een grote behoefte aan het voorkomen van financiële debacles. Deze instrumenten zijn zeker nuttig, maar aan een te eenzijdig gebruik kleven ook nadelen. De volgende tips kunnen bruikbaar zijn:

- scheidt echte risico's van grilligheden in kosten. Die laatste verdienen een plek in de meerjarenbegroting. Het eigen vermogen dient daarvoor niet als buffer;
- schiet niet door in detaillering;
- de instrumenten leggen de nadruk op de rol van het vermogen bij het afdekken van risico's. Realiseert u zich dat er alternatieve manieren kunnen zijn;

- de instrumenten kwantificeren risico's. Realiseert u zich dat het optellen van gekwantificeerde risico's een vertekend (te negatief) beeld geeft;
- realiseert u zich dat de instrumenten soms te veel nadruk leggen op personele en financiële risico's. Verliest u de andere risico's niet uit het zicht;
- realiseert u zich dat de instrumenten tekortschieten in het verhelderen van het effect van de ontdekte risico's op de doelenverwezenlijking.

Instrumenten uit categorie II zijn niet alleen gericht op financiële risico's, maar focussen op alle beleidsgebieden en zijn in die zin vergelijkbaar met de in het onderwijs bekende kwaliteitszorgsystemen. Ze zijn geschikt om risico's te identificeren, groeperen en (in zekere mate) op hun vermoedelijke zwaarte te beoordelen. De weging van risico's rust op uitspraken over de kans dat het betreffende risico zich voordoet en het effect dat dit risico heeft. Dus een risico met een grote kans en een groot effect hoort hoog op uw aandachtslijst te staan. We spreken van een groot effect als:

- het risico de verwezenlijking van belangrijke doelen rechtstreeks bedreigt;
- of
- het risico de financiële randvoorwaarden voor verwezenlijking van die doelen ernstig aantast, doordat het de continuïteit of efficiency van de organisatie bedreigt.

Let bij toepassing van instrumenten uit categorie II op het volgende:

- probeer aansluiting te houden bij uw systeem voor regionale kwaliteitszorg, dat immers ook deels bedoeld is om risico's met betrekking tot doelenverwezenlijking tijdig te signaleren en waar mogelijk weg te nemen of te beperken;

- de instrumenten zijn gericht op meerdere aandachts- of beleidsgebieden. Behoud focus en bedenk: minder is meer. Ga bijvoorbeeld als volgt te werk: zet uw belangrijkste doelen op een rij en stel uzelf bij ieder doel de vraag: “Wat zijn binnen een bepaald aandachtsgebied of beleidsterrein de vijf belangrijkste bedreigingen voor de verwezenlijking van één of enkele belangrijke doelen?” Als u dan de bedreigingen hebt gedefinieerd, stelt u de vraag: “Wat kan ik doen om die risico’s te vermijden, te accepteren, over te dragen of te beperken?”

Omgaan met risico’s

Nadat u de risico’s hebt geïdentificeerd, gekwantificeerd en gekwalificeerd, zijn er vier mogelijke reacties:

1. Vermijden

Sommige risico’s kunt u vermijden door simpelweg een activiteit niet te verrichten. Hoewel het vermijden van risico’s prima is, mag het niet leiden tot het bijna per definitie niet aangaan van belangrijke veranderingen. Verandering en innovatie brengen per definitie risico’s met zich mee.

2. Overdragen

U kunt ook besluiten om (meestal tegen een vergoeding) bepaalde risico’s over te dragen aan anderen. Bijvoorbeeld via een verzekering voor ziekteverzuim of wettelijke aansprakelijkheid. De te betalen vergoeding moet dan wel in verhouding zijn tot het overgedragen risico. Andere voorbeelden van het overdragen van risico’s zijn het onderbrengen van risicovolle activiteiten in aparte rechtspersonen en het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden.

3. Accepteren

Het accepteren van een risico betekent niet dat u simpelweg berust. Accepteren is alleen verantwoord als u tot de conclusie bent gekomen

dat u het risico goed in beeld heeft, rechtstreekse beïnvloeding moeilijk is en u voldoende mogelijkheden ziet om de gevolgen van het risico op te vangen. Acceptatie sluit ook zeker niet uit dat u tegelijkertijd pogingen doet om het risico verder te doorgronden en/of te beperken.

4. Beperken

Belangrijke risico’s die u niet kunt vermijden of door overdracht buiten de organisatie kunt plaatsen en die op korte termijn als een gegeven moeten worden beschouwd, vragen om beperking. Het verdient aanbeveling te proberen de impact en/of frequentie van dergelijke risico’s te beïnvloeden. Het actief signaleren van verzuim, demotivatie en conflicten, het tijdig inzetten van coaching, begeleiding en mediation, het aanleggen van goede personeelsdossiers, het benoemen van vertrouwenspersonen: dat zijn allemaal voorbeelden van maatregelen die een beperkend effect hebben op de omvang van bepaalde personele risico’s.

Probeer voor ieder risico meerdere reacties te bedenken. Ga bij voorkeur voor een combinatie van reacties en waak ervoor om telkens uw heil te zoeken in verhoging van uw risicobuffer.

4.3 | Meerjarig begroten

Meerjarige begroting – en daaraan gekoppelde eenjarige ramingen – maken deel uit van de routekaart van het samenwerkingsverband. Het opstellen van meerjarenramingen dient wel een ander doel dan eenjarige ramingen. Een eenjarige begroting heeft als doel alle te verwachten baten en lasten zo goed mogelijk in beeld te brengen en duidelijk te maken hoe zelf gekozen budgetverschuivingen en alle doorlopende baten en lasten zich vertalen in een financieel resultaat. De uitkomsten worden zelfs vertaald in budgetten en hebben onmiddellijke gevolgen voor wat het samenwerkingsverband in het komende jaar financieel kan en mag doen.

Meerjarenramingen zijn vooral bedoeld om op hoofdlijnen een beperkt aantal ontwikkelingen op hun mogelijke financiële effecten te doorzien. Een meerjarenbegroting kan aanleiding zijn voor bijstelling van het meerjarige beleid of van de middeleninzet. Scenario's spelen hierbij een belangrijke rol. Meerjarenramingen mogen (of liever zelfs: moeten) een sterke vereenvoudiging zijn van de te verwachten werkelijkheid. Een vergaande detaillering kan dan ook achterwege blijven. Ook een raming op hoofdlijnen vraagt natuurlijk om kennis van zaken en heeft als vertrekpunt een voldoende betrouwbare, eenjarige begroting.

Administratiekantoren en belangenorganisaties kunnen formats aanvragen voor een meerjarige raming van baten en lasten en alle daarbij horende deelbegrotingen met betrekking tot formatie, investeringen, kasstroom (*cash flow*) en balanseffecten (zie bijvoorbeeld de begrotingsmodellen van de PO-Raad²). Er zijn steeds meer hulpmiddelen beschikbaar. Maar juist het detailniveau van de beschikbare begrotings-hulpmiddelen kan afleiden van de hoofdzaak. Voor het maken van een meerjarenbegroting gelden de volgende voorwaarden:

- u hebt een voldoende helder beeld van het financiële heden en de zeer nabije toekomst;
- u weet wat u met de middeleninzet wilt bereiken, wat dat kost en wanneer;
- u weet wat deze doelenverwezenlijking mogelijk bedreigt en wat dan de effecten zijn (scenario's);
- u kunt die effecten met maatregelen (kostenverschuivingen, vermogensinzet) tegengaan;
- u bent bereid een of meerdere stappen meermaals te zetten, zodat er een zo goed mogelijke combinatie ontstaat van beleid,

2 Deze begrotingsmodellen vindt u op www.poraad.nl.

risicomanagement, financiële haalbaarheid en aanvullende vermogensinzet.

4.4 | Beoordelen van de financiële positie

Net als schoolbesturen hebben ook samenwerkingsverbanden financiële middelen nodig om bijvoorbeeld de voor het samenwerkingsverband noodzakelijke processen succesvol te laten verlopen en financiële tegenvallers op te vangen. Kapitaals- en vermogensbeleid moet ervoor zorgen dat de omvang en samenstelling van het kapitaal en het vermogen past bij de ambities en de daaruit voortkomende processen en plannen die om financiering vragen.

Hoeveel vermogen heeft een samenwerkingsverband dan nodig? Op deze vraag is geen panklaar antwoord te geven. Het rapport van de commissie Don heeft schoolbesturen een houvast gegeven bij de analyse en beoordeling van hun financiële positie (Ministerie van OCW 2009).³ Dit proces van analyseren en evalueren kan óók worden toegepast op samenwerkingsverbanden. Het gaat hierbij allereerst om de vraag hoeveel kapitaal een samenwerkingsverband nodig heeft voor het realiseren van het ondersteuningsplan en de continuïteit van de organisatie.

Kapitaalsbehoefte

In brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* van de PO-Raad wordt uitvoerig aandacht besteed aan het schatten van de kapitaalsbehoefte van schoolbesturen (Verbart & Goedhart 2012). In hoofdlijnen kunnen samenwerkingsverbanden deze wijze van vaststelling ook gebruiken.

3 In de brochure *Kapitaal en vermogen aan het werk* van de PO-Raad wordt het rapport van de commissie Don toegespitst op de specifieke situatie van schoolbesturen in het primair onderwijs (Verbart & Goedhart 2012).

Een samenwerkingsverband moet te allen tijde beschikken over:

1. allerlei noodzakelijk materiële vaste activa: het gaat hierbij om investeringen in inventaris, apparatuur, leermiddelen et cetera;
2. voldoende liquide middelen of snel in liquide middelen om te zetten bezittingen, zodat het alle noodzakelijke transacties tijdig kan betalen (transactiefunctie);
3. voldoende liquide middelen of snel in liquide middelen om te zetten bezittingen, zodat het in staat is om financiële tegenvallers op te vangen (bufferfunctie).

Activa en passiva

Activa (= kapitaal)	Passiva (= vermogen)
Weerspiegelt de waarde van alle bezittingen (geld en goederen). Deze bezittingen c.q. dit kapitaal, zijn het gevolg van beleidskeuzes of moeten worden beschouwd als onvermijdelijk en voortkomend uit het geheel van activiteiten binnen de onderwijsinstelling.	Weerspiegelt de wijze waarop de onderwijsinstelling de huidige aanwezige bezittingen heeft gefinancierd: met eigen vermogen, dan wel vreemd vermogen.

Ad 1. Benodigde materiële vaste activa

Ten aanzien van het vaststellen van de benodigde materiële vaste activa is het voor samenwerkingsverbanden van belang een goed inzicht te hebben in de investeringsplannen op de lange termijn. Wat is de totale waarde van de huidige materiële vaste activa en de materiële vaste activa die op grond van het ondersteuningsplan gewenst zijn? Samenwerkingsverbanden hoeven niet alles in één keer aan te

schaffen doordat ze investeringen kunnen spreiden. Vandaar dat de financieringsbehoefte minder is dan de totale waarde van de genoemde activa. Afhankelijk van de hoogte van de totale baten ligt deze financieringsbehoefte voor een schoolbestuur volgens de commissie Don tussen 55% en 85%. Samenwerkingsverbanden zouden ditzelfde uitgangspunt kunnen hanteren.

Ad 2. Transactieliquiditeit

Voor het vaststellen van de hoogte van de transactiefunctie kunnen samenwerkingsverbanden – conform het voorstel van de commissie Don – uitgaan van een liquiditeitsratio (current ratio) van 1. Dit betekent dat het kapitaal met een transactiefunctie gefinancierd kan worden met kortlopende schulden.

Ad 3. Bufferliquiditeit

Tot slot hebben schoolbesturen liquiditeiten nodig om mogelijke tegenvallers op te vangen: de buffer. Hoe groot die tegenvallers kunnen zijn – en hoe groot dus de benodigde buffer – hangt af van de omvang en de activiteiten van de organisatie. Organisaties dienen over de omvang en inzet van hun vermogen beleid te ontwikkelen. Hierin worden de risico's op een rij gezet en geduid. Aan de hand hiervan wordt een inschatting gemaakt van de benodigde bufferliquiditeit. De commissie Don stelt in haar rapport dat bij het in kaart brengen van de risico's in ieder geval gekeken moet worden naar de effecten van:

- grote fluctuaties in leerlingaantallen;
- financiële gevolgen van arbeidsconflicten;
- instabiliteit in de bekostiging;
- onvolledige indexatie van de bekostiging;
- restrisico's.

Er zijn verschillende manieren om deze risico's af te dekken (zie ook paragraaf 4.2). Een deel van de risico's kan worden verkleind of uitgesloten door beleidskeuzes of het aanpassen van activiteiten. Voor risico's die hoge kosten meebrengen kan ook worden gekeken naar alternatieve vormen om ze te beheersen, zoals het afsluiten van een verzekering. Voor risico's die binnen een jaar tot extra kosten kunnen leiden, kan het samenwerkingsverband een buffer aanleggen. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat niet alle risico's zich tegelijk voordoen. Onderstaand enkele handvatten om de hoogte van de bufferliquiditeit van het samenwerkingsverband vast te kunnen stellen:

- De beleidskeuzes ten aanzien van de omvang van de bufferliquiditeit hangen onder meer af van de rol die de deelnemende besturen geven aan het samenwerkingsverband. Wat doet het samenwerkingsverband precies? Neemt het samenwerkingsverband personeel in dienst? Fungeert het samenwerkingsverband vooral als 'doorgeefluik' en liggen de risico's ten aanzien van de door de commissie Don genoemde punten vooral bij de deelnemende schoolbesturen (bijvoorbeeld als personeel van het samenwerkingsverband is gedetacheerd vanuit deelnemende schoolbesturen), dan kan het samenwerkingsverband toe met een kleinere risicobuffer dan als het samenwerkingsverband een grote centrale organisatie en een groot eigen personeelsbestand heeft.
- De deelnemende schoolbesturen moeten zich wel realiseren dat ze bij calamiteiten en een ontoereikende risicobuffer geconfronteerd kunnen worden met eventuele extra financiële bijdragen aan het samenwerkingsverband. Schoolbesturen worden automatisch gekort op hun lumpsum als de kosten van verwijzing naar het speciaal onderwijs hoger zijn dan de bekostiging die het samenwerkingsverband voor zware ondersteuning ontvangt. Dit heeft impact op de liquiditeitsbuffer die de deelnemende scholen zelf moeten aanhouden en op de

wijze waarop schoolbesturen toezicht houden op het samenwerkingsverband. In dit kader kan het eventueel een keuze zijn om nauwelijks een buffer aan te houden op het niveau van het samenwerkingsverband en af te spreken dat bij financiële tegenvallers de schoolbesturen – bijvoorbeeld naar rato van het aantal leerlingen – bijspringen. In dat geval wordt dus (een deel van) de bufferliquiditeit bij de schoolbesturen gelaten. Schoolbesturen moeten zich in hun liquiditeitsplanning wel bewust zijn van dit risico.

- Een schoolbestuur dat voldoende risicomanagement voert en dus beschikt over een toereikend stelsel van operationele beheersingsmaatregelen, kan volgens de commissie Don uitgaan van een bufferliquiditeit 5 tot 10 procent van de totale baten. De Inspectie van het Onderwijs heeft hieraan toegevoegd dat de bufferfunctie van een schoolbestuur ten minste € 100.000 moet bedragen. Een onderzoek naar de gewenste omvang van de buffer van samenwerkingsverbanden heeft nog niet plaatsgevonden. Dit zal ongetwijfeld op termijn gebeuren. Tot die tijd kunnen samenwerkingsverbanden overwegen om bovenstaande uitgangspunten van de commissie Don en de Inspectie van het Onderwijs toe te passen.

Benodigd kapitaal versus aanwezig kapitaal

Als berekend is wat de totale kapitaalsbehoefte c.q. het benodigd kapitaal van het samenwerkingsverband is, kan deze worden afgezet tegen het daadwerkelijk aanwezige kapitaal. De uitkomst van deze vergelijking, ook wel *financiële ruimte* genoemd, is het vertrekpunt voor een zinvolle reflectie op de financiële positie van het samenwerkingsverband.

Bij een positieve financiële ruimte (als het werkelijke kapitaal dus groter is dan het benodigde kapitaal) houdt het samenwerkingsverband te veel bezittingen aan. Bij een aanzienlijk positieve uitkomst vraagt dit om aandacht en verantwoording. Blijkt ook na een verdere analyse en



Vorming risicobuffer

Samenwerkingsverbanden kunnen een risicobuffer vormen door:

- een positief exploitatieresultaat te realiseren en aan de reserve toe te voegen;
- een lening van een of meerdere schoolbesturen die na enige jaren terugbetaald moet worden;
- een eenmalige bijdrage van alle schoolbesturen. Bijvoorbeeld te financieren uit de eventuele reserves van per 1 augustus 2014 op te heffen samenwerkingsverbanden WSNS en/of REC's;
- vooraf expliciet vast te leggen dat deelnemende schoolbesturen een evenredige extra bijdrage leveren bij eventuele financiële tekorten. Dit laatste punt is altijd raadzaam om vooraf vast te leggen.

een grondige blik op de toekomst (via begrotingen) dat het aanwezige kapitaal langdurig groter is dan vanuit de behoeften aan materiële vaste activa, transactieliquiditeit en bufferliquiditeit kan worden verklaard, dan wordt het tijd de ruimte te benutten voor andere doelen. De positieve financiële ruimte verdient een aanwending die de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning beter dient.

Bij een negatieve financiële ruimte (als het werkelijke kapitaal dus kleiner is dan het benodigde kapitaal) kunnen niet alle functies naar behoren worden vervuld en ontstaan er binnen afzienbare termijn problemen. Het samenwerkingsverband zal dan kapitaal moeten aantrekken om alsnog aan de kapitaalsbehoefte te kunnen voldoen óf de ambities moeten bijstellen, zodat de kapitaalsbehoefte daalt.

Kapitaals- en vermogensbeleid moet er op de eerste plaats voor zorgen dat de financiële ruimte noch te negatief noch te positief is. Natuurlijk spelen de bekendere kengetallen als solvabiliteit, liquiditeit en

rentabiliteit een belangrijke rol bij verstandig financieel management, maar een te vroege of eenzijdige focus op deze dimensies kan maken dat de kapitalisatie van de instelling te weinig aandacht krijgt en niet wordt ingegrepen bij een dreigende, negatieve financiële ruimte of een onnodige, positieve financiële ruimte.

Verder lezen

- G. Lexmond en B. Keizer (2008), *Risicomanagement in het primair onderwijs*, VOS/ABB.
- Van Beekveld & Terpstra & Infinite Financieel (2010), *Met open ogen. Risicomanagement in het primair onderwijs*.
- B. Keizer, & R. Goedhart (2010), *Een vermogen om lief te hebben. Visie en toelichting op het rapport Financieel beleid onderwijsinstellingen*, SDU.
- R. Goedhart (2009), *Commissie Don: een nieuwe kijk op investeringscapaciteit*, VOS/ABB.
- P. de Ruijter & S. Stolk (2011), *Klaar om te wenden. Handboek voor de strategie*.
- M. Verbart & R. Goedhart (2013), *Risico's en risicobeheersing. Bouwstenen voor beleid*, PO-Raad, ISBN: 978-90-820164-1-3.
- M. Verbart & R. Goedhart (2012), *Kapitaal en vermogen aan het werk*, PO-Raad, ISBN: 978-90-820164-0-6.
- Ministerie van OCW (2009), *Financieel beleid van onderwijsinstellingen, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don)*.
- Infinite Financieel (2012), *Handreiking financieel perspectief en financieel management samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO*, 23 november.

Strategisch denken met dynamiek

Samenwerkingsverbanden die strategisch werken aan de continue verbetering van onderwijs en ondersteuning, hebben een meerjarenvisie op interne en externe ontwikkelingen, op hun doelen, op wat die ontwikkelingen en doelen vragen van mensen en middelen en op de manier waarop ze hun doelen kunnen verwezenlijken.

Acht elementen van strategie

Strategie wordt vaak statisch gedefinieerd als 'een plan om het doel van de organisatie te bereiken'. Organisaties en hun omgeving zijn echter allerminst statisch. Beide zijn continu in beweging en er bestaan altijd vele onzekerheden. Een meer dynamische en flexibele benadering van strategievorming is op zijn plaats. We hanteren de volgende definitie:

Strategie in brede zin is het geheel van de missie, visie, doelen, plannen en het beeld van een organisatie op lange termijn. En dat alles in constant contact met de buitenwereld.

De acht elementen van een dynamische strategie:

1. **Missie:** waartoe is het samenwerkingsverband op aarde en wat is de kern van zijn succes?
2. **Omgevingsverkenning:** wat gebeurt er om ons heen? Welke ontwikkelingen, gebeurtenissen en trendbreuken zien we die we niet direct kunnen beïnvloeden, maar die ons wel beïnvloeden?
3. **Scenario's:** in welke situaties kunnen we terecht komen?
4. **Opties:** zijn (gelet op de mogelijke scenario's) de bestaande organisatie en bestaande plannen toekomstvast? Opties zijn handelingsperspectieven en mogelijkheden tot actie om met de situaties die geschetst zijn in de scenario's om te kunnen gaan. Met stresstesten toetst u activiteiten en investeringsplannen aan de scenario's.
5. **Visie:** waar willen we heen? Wie willen we zijn? De visie legt een link tussen de niet-maakbare toekomstige buitenwereld (trends en scenario's) en de maakbare toekomstige binnenwereld (missie en opties) en geeft zo richting aan de doelstellingen en de stappen om die te realiseren.
6. **Routekaart:** welke stappen moet het samenwerkingsverband tussen nu en straks zetten, onder verschillende omstandigheden, om het met de visie geformuleerde ideaalbeeld te bereiken?
7. **Bewegen:** het voorstellingsvermogen en de creatieve energie die nodig zijn voor de gewenste beweging, moeten in het samenwerkingsverband de ruimte krijgen en worden geformaliseerd, gestructureerd en gekanaliseerd, zodat mensen geïnspireerd raken en zich betrokken voelen bij de strategie.
8. **Metten en bewaken:** u let continu op de veranderende binnen- en buitenwereld. Zo nodig dienen scenario's te worden aangepast of dienen andere opties te worden gekozen.

Zicht op risico's

Een samenwerkingsverband dat *in control* is, doorloopt continu een proces dat gericht is op het ontdekken en beheersen van risico's die de doelenverwezenlijking kunnen bedreigen. Dit is onderdeel van element 4 uit de hiervoor genoemde 8 elementen van een dynamische strategie. Voor goed risicomanagement moeten samenwerkingsverbanden doelen, bedreigingen en tegenmaatregelen koppelen. Een risico-beheersings- en controlesysteem is het geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen dat samenwerkingsverbanden in staat stelt risico's te identificeren, te kwalificeren en – zo mogelijk – te kwantificeren en de risicobeheersing te controleren. Hierdoor kunnen ze beter reageren op belangrijke risico's en zo ook interne afspraken en wettelijke spelregels naleven. Risicomanagement heeft niet alleen betrekking op financiële risico's, maar op alle (dus ook strategische en operationele) risico's.

Er zijn twee soorten instrumenten/methoden voor risicomanagement, die bij voorkeur gecombineerd worden:

1. instrumenten/methoden die ondersteunen bij het systematisch scannen van alle relevante beleidsterreinen, teneinde risico's te ontdekken die doelen bedreigen;
2. instrumenten/methoden die helpen bij het tijdig doorzien en afdekken van risico's, zodat er financiële grip ontstaat die bijdraagt aan continuïteit en efficiency en aldus aan doelenverwezenlijking.

Enkele tips:

- scheidt echte risico's van grilligheden in kosten;
- schiet niet door in detaillering;
- de instrumenten leggen de nadruk op de rol van het vermogen bij het afdekken van risico's maar er zijn mogelijk alternatieven;

- de instrumenten kwantificeren risico's. Realiseert u zich dat het optellen van gekwantificeerde risico's een vertekend (te negatief) beeld geeft;
- realiseert u zich dat de instrumenten soms te veel nadruk leggen op personele en financiële risico's;
- realiseert u zich dat de instrumenten het effect van de ontdekte risico's op de doelenverwezenlijking onvoldoende verhelderden;
- probeer aansluiting te houden bij uw systeem van regionale kwaliteitszorg;
- de instrumenten zijn deels gericht op meerdere aandachts- of beleidsgebieden. Behoud focus en bedenk: minder is meer.

Als u risico's hebt geïdentificeerd, gekwantificeerd en gekwalificeerd, zijn er vier mogelijke reacties:

1. vermijden (door een bepaalde activiteit niet te verrichten);
2. overdragen (via verzekeringen of uitbesteding bijvoorbeeld);
3. accepteren (alleen verantwoord als de risico's goed in beeld zijn, ze rechtstreeks moeilijk beïnvloedbaar zijn en de gevolgen kunnen worden opgevangen);
4. beperken (beïnvloeden van impact of frequentie van risico's).

Bedenkt voor elk risico meerdere reacties. Ga bij voorkeur voor een combinatie van reacties en zoek uw heil niet altijd in verhoging van uw risicobuffer.

Meerjarig begroten: onderdeel van de routekaart

Een eenjarige begroting heeft als doel alle te verwachten baten en lasten zo goed mogelijk in beeld te brengen en duidelijk te maken hoe zelf gekozen budgetverschuivingen en doorlopende baten en lasten zich vertalen in een financieel resultaat. Eenjarige begrotingen worden vertaald in budgetten en hebben daarom rechtstreekse implicaties voor de beleidsuitvoering.

Meerjarenramingen hebben vooral als doel een beperkt aantal ontwikkelingen op hun mogelijke financiële effecten te doorzien en kunnen aanleiding zijn voor bijstelling van het meerjarenbeleid of de middeleninzet. Scenario's spelen hierbij een belangrijke rol.

Voorwaarden voor het maken van een meerjarenbegroting:

- u hebt een helder beeld van het financiële heden en de zeer nabije toekomst;
- u weet wat u met de middeleninzet wilt bereiken, wat dat kost en wanneer;
- u weet wat deze doelenverwezenlijking mogelijk bedreigt en wat dan de effecten zijn;
- u kunt die effecten met maatregelen (kostenverschuivingen, vermogensinzet) tegengaan;
- u bent bereid een of meerdere stappen meermaals te zetten zodat er een optimale combinatie ontstaat van beleid, risicomanagement, financiële haalbaarheid en aanvullende vermogensinzet.

Financiële positie

Hoeveel vermogen heeft een samenwerkingsverband nodig? Het gaat allereerst om de vraag hoeveel kapitaal een samenwerkingsverband nodig heeft voor het realiseren van het ondersteuningsplan en de continuïteit van de organisatie.

Een samenwerkingsverband moet te allen tijde beschikken over:

1. allerlei noodzakelijk materiële vaste activa: het gaat hierbij om investeringen in inventaris, apparatuur, leermiddelen et cetera;
2. voldoende liquide middelen of snel in liquide middelen om te zetten bezittingen, zodat het alle noodzakelijke transacties tijdig kan betalen (transactiefunctie);

3. voldoende liquide middelen of snel in liquide middelen om te zetten bezittingen, zodat het in staat is om financiële tegenvallers op te vangen (bufferfunctie).

Ad 1. Benodigde materiële vaste activa

De financieringsbehoefte is lager is dan de totale waarde van deze activa. Afhankelijk van de hoogte van de totale baten ligt die tussen 55% en 85%.

Ad 2. Transactieliquiditeit

Voor het vaststellen van de hoogte hiervan kunnen samenwerkingsverbanden uitgaan van een liquiditeitsratio (current ratio) van 1.

Ad 3. Bufferliquiditeit

Dit zijn liquiditeiten om tegenvallers op te vangen. Hoe groot de benodigde buffer is, hangt af van de omvang en de activiteiten van de organisatie. Bij het in kaart brengen van de risico's moet in ieder geval gekeken moet worden naar de effecten van:

- grote fluctuaties in leerlingaantallen;
- financiële gevolgen van arbeidsconflicten;
- instabiliteit in de bekostiging;
- onvolledige indexatie van de bekostiging;
- restrisico's.

Enkele handvatten om de hoogte van de bufferliquiditeit vast te stellen:

- De omvang van de bufferliquiditeit hangt onder meer af van de rol die de deelnemende besturen geven aan het samenwerkingsverband en de consequenties die dat heeft voor waar de risico's liggen: bij de schoolbesturen of bij het samenwerkingsverband.

- De deelnemende schoolbesturen moeten zich wel realiseren dat ze bij calamiteiten en een ontoereikende risicobuffer geconfronteerd kunnen worden met eventuele extra financiële bijdragen aan het samenwerkingsverband. Dit heeft impact op de liquiditeitsbuffer die de deelnemende scholen zelf moeten aanhouden en op de wijze waarop schoolbesturen toezicht houden op het samenwerkingsverband.
- Een schoolbestuur dat voldoende risicomanagement voert en dus beschikt over een toereikend stelsel van operationele beheersingsmaatregelen, kan volgens de commissie Don uitgaan van een bufferliquiditeit 5 tot 10 procent van de totale baten. De Inspectie van het Onderwijs heeft hieraan toegevoegd dat de bufferfunctie van een schoolbestuur tenminste € 100.000 moet bedragen. Samenwerkingsverbanden kunnen overwegen om deze uitgangspunten ook toe te passen.

De totale kapitaalsbehoefte kapitaal kan worden afgezet tegen het daadwerkelijk aanwezige kapitaal. De uitkomst van deze vergelijking noemen we financiële ruimte.

Bij een positieve financiële ruimte (werkelijke kapitaal > benodigde kapitaal) houdt het samenwerkingsverband te veel bezittingen aan. Bij een aanzienlijk positieve uitkomst vraagt dit om aandacht en verantwoording. De positieve financiële ruimte verdient mogelijk een aanwending die de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning beter dient.

Bij een negatieve financiële ruimte (werkelijke kapitaal < benodigde kapitaal) kunnen niet alle functies naar behoren worden vervuld en ontstaan er binnen afzienbare termijn problemen. Het samenwerkingsverband moet dan kapitaal aantrekken om alsnog aan de kapitaalsbehoefte te voldoen óf de ambities bijstellen, zodat de kapitaalsbehoefte daalt.

Strategische keuzes: hoe organiseren we de ondersteuning?

Bij de opstart van de voorbereiding op passend onderwijs deden vooral financiële verdeelmodellen opgeld. Onderling verschilden ze vooral in de mate van decentralisatie van budgetten. Inmiddels is dit ‘verdeeldenken’ wat verlaten. De verdeling van middelen is meer het sluitstuk van beleid geworden, passend bij de gekozen strategie en de opvattingen over de uitvoering. Uiteraard met controles onderweg of het gekozen beleid wel financieel haalbaar is.

Op zich is de directe koppeling aan middelen logisch: het is efficiënt om als uitvoerder van taken ook over de daarvoor noodzakelijke middelen te beschikken. Toch begint het antwoord op de vraag waar een samenwerkingsverband zelf uitvoering aan geeft (centrale organisatie) dan wel waar scholen, besturen of deelregio's uitvoering aan geven (gradaties van decentralisatie) bij eenvoudige zaken als: welke taken voeren we uit en door wie kunnen die met het beste resultaat worden uitgevoerd? Of samenwerkingsverbanden nu kiezen voor centralisatie omwille van een effectieve besteding van middelen of voor decentralisatie omdat dat aansluit bij opvattingen over bestuurlijke autonomie of de interpretatie van de zorgplicht, in alle gevallen volgt de vorm de inhoud. Eerst de doelen dan de middelen.

5.1 | Strategische keuzes

Met passend onderwijs is de bekostiging van de zware ondersteuning gewijzigd en zijn de oude spelregels voor de toewijzing van zware ondersteuning, het indicatiestelsel, afgeschaft. De wetgeving is, op doelstellingen als vermindering van bureaucratie en het aantal thuiszitters na, waardenvrij. Zo waardenvrij dat de sector voor zichzelf middels een referentiekader kernwaarden heeft bepaald. Samenwerkingsverbanden kunnen zelf verder bepalen welke doelen ze (vooral) nastreven en hoe ze dat vorm geven. Dit uit zich bijvoorbeeld in opvattingen over de basisondersteuning en het door het regulier onderwijs te realiseren niveau daarvan (of de mate van ‘inclusief’ werken), het hanteren van reductiedoelstellingen ten aanzien van het speciaal (basis)onderwijs of het juist versterken hiervan, het creëren van nieuwe voorzieningen, et cetera. Uiteraard wordt de uitvoerbaarheid hiervan getoetst aan de financiële mogelijkheden.

5.2 | Mensenwerk

Het afschaffen van het indicatiestelsel en het benadrukken van handelingsgericht werken creëert meer ruimte voor de professional. Meer mogelijkheden voor snelle en goede interventies, meer mogelijkheden om op basis van kennis, ervaring en gezond verstand te doen wat nodig is, te arrangeren in de school. Passend onderwijs staat of valt met de

kwaliteiten en de inzet van personeel. Onderwijs – óók passend onderwijs – is vooral mensenwerk.

Soms maken we keuzes waarvan we in een later stadium constateren dat ze niet de beste keuzes waren. Juist bij de ontwikkeling van iets nieuws, zoals passend onderwijs. We bedenken taken en functies waarvan we denken dat die leiden tot meer kwaliteit en efficiënte processen, tot minder bureaucratie en protocollen, tot betere resultaten dan we eertijds behaalden. Maar de praktijk is vaak weerbarstig. Leidde de voorbereiding van passend onderwijs al regelmatig tot ‘voortschrijdend inzicht’, dat is in de eerste jaren van uitvoering niet anders. Laten we onszelf de ruimte gunnen om het mensenwerk daadwerkelijk te ontwikkelen op basis van ervaring en het geduldig bijschaven en stroomlijnen. Het is op 1 augustus 2014 niet af.

Personele inzet ontwikkelen vanuit de basisschool

‘Vorm volgt inhoud’ geldt ook voor de opvattingen over de personele bezetting, de wenselijke rollen en functies, de daarvoor benodigde expertise en de organisatorische vormgeving. Het ontwikkelen van opvattingen over rollen en functies begint bij de basisschool. Daarbij gelden twee belangrijke vertrekpunten: de basisondersteuning en het proces van arrangeren.

- Basisondersteuning: wat kunnen we van de basisschool verwachten als het gaat om het signaleren van specifieke onderwijsbehoeften en de mogelijkheden om daarop te interveniëren en daaraan te voldoen?
- Proces van arrangeren: hoe geeft de school vorm aan de basisondersteuning? Hoe kan het samenwerkingsverband aansluiten als de school er niet in slaagt voldoende ondersteuning te bieden? Sluit de verdere toewijzing van ondersteuning aan op het proces van handelingsgericht arrangeren?

De opvattingen over het functiebouwwerk van het samenwerkingsverband kunnen niet los worden gezien van de basisondersteuning (paragraaf 5.3) en het arrangeren in de school (paragraaf 5.4).



Afspraken over basisondersteuning

In de praktijk is het maken van afspraken over basisondersteuning voor samenwerkingsverbanden geen eenvoudige operatie. Scholen verschillen immers in uitgangspositie, in prioriteiten en – kijkend naar de eigen populatie – in opvattingen over wat ze moeten kunnen bieden. Daarnaast is het lastig om de basisondersteuning zodanig te definiëren dat die duidelijk begrensd is, zeker als we geen nieuw soort ‘slagboom’ willen creëren. Ook een grootste gemene deler op basis van ondersteuningsprofielen zal in de praktijk, als het om een arrangement voor een kind gaat, onvoldoende soelaas bieden en arbitrair blijven. Het ligt dan ook voor de hand om de eerste jaren de praktijk als leermeester te nemen en hierover dus geen al te strakke afspraken te maken. Basisondersteuning zal onderhevig zijn aan doorontwikkeling en het resultaat van gezamenlijke ambities.

5.3 | Aanbod binnen de basisondersteuning

De basisondersteuning en het niveau daarvan worden niet alleen bepaald door inzet van eigen mensen en middelen, maar ook door de inzet op eigen gezag van expertise en ondersteuning van buiten de school. Als de school direct een schoolmaatschappelijk werker kan laten interveniëren, een beroep kan doen op een andere school in de buurt met een dyslexiecentrum of zelf tot aanvullend onderzoek kan besluiten, kunnen we dat bestempelen als mogelijkheden van ondersteuning *binnen* de basisondersteuning. Doorslaggevend is of de school dit kan doen op eigen gezag en onder eigen regie, of, in andere termen, binnen de eigen professionele ruimte.

Het gaat dan dus niet zozeer om de vraag wie de interventie bekostigt. Het samenwerkingsverband kan ervoor kiezen deze voorzieningen en expertise 'in natura' beschikbaar te hebben, dan wel de school de middelen te geven om die in te huren. Belangrijker is wie besluit dat de interventie plaatsvindt. Accepteren we de regie van de school op dit gebied? Geven we het vertrouwen aan professionals om dit soort interventies te plegen zonder een extern oordeel over de noodzaak of wenselijkheid?

Extern personeel

Extern personeel dat dicht bij de school en onder regie van de school opereert is en was ook vóór passend onderwijs al aanwezig. Zoals de schoolmaatschappelijk werker, de logopedist en de preventief ambulantly begeleider. Andere externen waren voor de school alleen toegankelijk als er een indicatie (rugzakje) was, zoals de ambulantly begeleider vanuit het speciaal onderwijs of de ingehuurde remedial teacher.

Als het de ambitie is om de lat van de basisondersteuning steeds hoger te leggen, heeft dat twee effecten:

1. Allereerst moet de benutting van meer professionele ruimte door het schoolpersoneel zich bewijzen en vertrouwen verdienen. De nadruk op handelingsgericht werken en de betrokkenheid van ouders vanaf de eerste signaleringen geven een belangrijk kader voor toetsing van dit vertrouwen. Het scholen van vooral kernfunctionarissen rond het kind als leraren en intern begeleiders is een belangrijk 'gevolg' van passend onderwijs. In menig samenwerkingsverband leidt dit tot de vraag wie voor die professionalisering verantwoordelijk is: het schoolbestuur of het samenwerkingsverband? Deze instrumentele vraag doet echter weinig af aan de noodzaak. Als het maar gebeurt.

2. Een tweede effect van een brede opvatting over basisondersteuning is vervaging van de grenzen tussen enerzijds de school (i.c. het schoolteam en de ouders) en anderzijds direct inzetbare voorzieningen en expertise van buiten de school. Externe ondersteuning wordt immers langs korte lijnen, zonder bureaucratie en onder regie van de school binnengehaald, waardoor sommige ondersteuners vaker op school zullen zijn dan op hun thuisbasis. We kunnen dan ook beter spreken over het voor de school direct toegankelijke netwerk of het netwerk van de intern begeleider.

Ib'ers: makelaars in nieuwe netwerken

De professionele ruimte van de intern begeleider is misschien wel het meest aan verandering onderhevig, als we naar de ambities van veel samenwerkingsverbanden kijken. Het is ook een logisch gevolg van de deregulering van processen en het bouwen van makkelijk toegankelijke netwerken rond kind en school. Om in deze netwerken effectief een makelaarsfunctie te vervullen, is het goed denkbaar dat intern begeleiders aan steeds zwaardere competentie-eisen moeten voldoen. De spelregels van het netwerk kunnen niet helder genoeg zijn. Zeker als het gaat om bestaande functionarissen in nieuwe rollen en in een nieuwe organisatievorm, zijn competentiestrijd en de hardnekkigheid van bestaande normen ('dat deden we vroeger nooit zo') niet denkbeeldig. Dat geldt zowel voor bestaande overlegplatforms, als zorgbreedteoverleggen en zorgadviesteams, als nieuwe, zoals ondersteuningsteams. Het gevaar van (te) veel geïnstitutionaliseerde overleggen ligt op de loer. Dergelijke overleggen kunnen nieuwe bureaucratie bedenken, terwijl bureaucratie dicht bij de werkvloer misschien nog wel frustrerender is dan ver weg in het samenwerkingsverband.

De opvattingen over basisondersteuning van een samenwerkingsverband hebben daarom gevolgen voor de rollen, functies en voorzieningen rond de school en dus ook voor het functiebouwwerk van het samenwerkingsverband. Vragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn:

- Over welke (lichte) interventies of ‘arrangementen’ moet een school kunnen beschikken om handelingsbekwaam te zijn binnen de grenzen die we aan basisondersteuning stellen?
- Welke (lichte) interventies of ‘arrangementen’ zijn beschikbaar binnen de school, welke komen tot stand in samenwerking met andere scholen (bijvoorbeeld in de wijk) en welke maken we schoolnabij en eenvoudig toegankelijk?

Het samenwerkingsverband zal daarom (blijven) nadenken hoe het dit netwerk vorm geeft, zowel in soort aanbod als in organisatievorm. Bij de voorbereiding en doorontwikkeling van veel samenwerkingsverbanden lijkt dit zich uit te kristalliseren langs twee verschillende beslislijnen:

- Willen we dit aanbod in natura of in geld mogelijk maken?
- Willen we dit aanbod centraal of decentraal organiseren?



Een vergelijking met het zorgstelsel

In natura of in geld? Deze vraag doet sterk denken aan de verzekeringspolissen die verschenen na de stelselwijziging in de zorg. De zorgverzekerde met een ‘in natura-polis’ kan alleen terecht bij de instellingen waarmee de verzekeringsmaatschappij een inkoopovereenkomst heeft. Een overeenkomst die gaat over tarieven, productie en resultaat. De zorgverzekerde met een declaratiepolis kan overal vrij winkelen en is daardoor iets duurder uit. Al snel na deze stelselwijziging gingen verzekeraars uit kostenbesparing zo veel inkoopcontracten met instellingen sluiten dat de vrije winkelening steeds verder afkalfde.

In natura of in geld?

De WSNS-jaren en het rugzakje hebben geleid tot beschikbaar, bestaand aanbod. Soms in langdurige samenwerking met de school, waardoor de school als klant heeft meegestuurd op kwaliteit, effectiviteit en kennis van de school. Anders gezegd: de school weet voor dit aanbod goed bij wie ze wel en niet moet winkelen. Als er sprake is van een ‘in natura-opvatting’ is het zaak deze ervaring mee te nemen bij het aangaan van dienstverbanden (of bijvoorbeeld langer lopende afspraken met het speciaal basisonderwijs over de inzet van preventieve ambulante begeleiding). Ook als er sprake is van een ‘geld volgt leerling-opvatting’ kan gekeken worden of er gezamenlijk en slim kan worden ingekocht. Behoud van expertise en kennis van de betrokken basisscholen mag daarbij doorslaggevend zijn.

Uitvoering ‘in natura’ via een dienstverband bij het samenwerkingsverband, een schoolbestuur of de school kan goedkoper zijn en meer invloed geven op de kwaliteit dan inkoop¹, maar vergt wel goed zicht op de omvang en ontwikkeling van de gevraagde ondersteuning.

Centraal of decentraal?

De vraag of het aanbod (van interventies en arrangementen binnen de basisondersteuning) centraal of decentraal georganiseerd moet worden staat los van de conclusies rond geld of in natura. Beide kunnen immers centraal of decentraal georganiseerd worden. De naturavariant kan in een centrale organisatie bestaan uit een expertisepool van het samenwerkingsverband en in een decentrale organisatie uit expertise die bij

1 De btw-vraagstukken rond de uitvoering van passend onderwijs hebben ten tijde van het opstellen van dit boekje nog niet tot conclusies geleid. Hoewel het zeker een rol zal spelen bij dit soort zaken, is toelichting hierop nu nog niet mogelijk.

schoolbesturen, een lokaal expertisecentrum of een externe aanbieder ondergebracht is. De geldvariant is in een centrale opvatting een budget van het samenwerkingsverband en in een decentrale opvatting een budget van de school, i.c. het schoolbestuur.

Als we kijken naar de omvang van samenwerkingsverbanden passend onderwijs (zowel in leerlingenaantallen als te bereizen kilometers) en naar de verschillen die zich daarbinnen voordoen ten aanzien van de omstandigheden waaronder scholen werken (maatschappelijke voorzieningen in de omgeving, populatie, wel of niet aanwezigheid van onderwijsachterstanden, basiskwaliteit van de scholen), is de vraag reëel of een centraal aanbod van interventies en arrangementen binnen de basisondersteuning werkt. Het lijkt immers geen recht te doen aan het doel om de ondersteuning zo schoolnabij mogelijk, onder regie van de school en binnen het netwerk van de school te organiseren.

Anderzijds dienen samenwerkingsverbanden te beseffen dat zij zelf eindverantwoordelijk en aansprakelijk zijn voor het geheel. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting bij procedures en geschillen en betreft ook de financiële aansprakelijkheid.



De wijkaanpak

Met name grotere steden ondervinden binnen de eigen grenzen al een sterke differentiatie. Daarom opteren ze vaak voor een wijkaanpak. Die aanpak betreft dan niet alleen het samenwerken van scholen en de decentralisatie van voorzieningen binnen de basisondersteuning, maar ook de samenwerking met de jeugdhulp. Uiteraard kan dat laatste alleen als ook deze gezinskant van de samenwerking kiest voor een wijkgerichte organisatie. Met een dergelijke wijkaanpak zijn in beginsel veel synergievoordelen te behalen, zeker als zowel het onderwijs als de gezinskant de oude waarden en normen van hun eigen 'koker' kunnen opgeven.

Bij een wijkgerichte aanpak of aanpak met deelregio's die enige omvang hebben, kan de (externe) ondersteuning zo veel mogelijk in de wijk of regio gepositioneerd worden. Op die manier leert de ondersteuning de scholen en de wijk/regio goed kennen, is het voor scholen (intern begeleiders, directies) eenvoudiger korte lijnen te onderhouden en kan de samenwerking met de jeugdhulp concreet gemaakt worden met de lokale gezinsadviseur (soms ouder-kind-adviseur of gezinscoach geheten). Als de ondersteuningsmiddelen in een dergelijk samenwerkingsverband sterk gedecentraliseerd zijn, is het aan scholen en schoolbesturen om ook in financiële zin samen te werken (gezamenlijk personeel en/of gezamenlijke inkoop) en zo continuïteit en kwaliteit te organiseren. Op den duur mag verwacht worden dat ook een creatieve bundeling van onderwijs- en jeugdzorgmiddelen tot een effectievere inzet leidt (één kind – één plan – één kostenplaatje).

5.4 | Handelingsgericht arrangeren

De expertise voor het uitvoeren of begeleiden van arrangementen (een omschrijving die bijvoorbeeld aansluit bij de traditionele taak van de ambulante begeleider) vindt plaats vanuit een andere rol dan de expertise die wordt ingezet bij het arrangeren, dus het proces dat leidt tot een arrangement. In veel ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden wordt bij het arrangeren het 'kernteam' rond het kind (leraar, ouder en intern begeleider) uitgebreid tot 'ondersteuningsteam' of iets wat met een vergelijkbare term wordt aangeduid. Aan dit ondersteuningsteam neemt zowel de onderwijsexpertise deel (de 'onderwijsadviseur'²) als de jeugdzorgexpertise (de 'gezinsadviseur').

2 Onder meerdere namen bekend: adviseur passend onderwijs, onderwijsondersteuner, consulent, schooladviseur, etc.

De vraag is reëel of de onderwijsadviseur die bijdraagt en deelneemt aan het arrangeren, tevens een rol kan spelen bij de uitvoering van arrangementen. Er zijn redenen denkbaar om het arrangeren en de uitvoering van arrangementen te scheiden:

- De eerste overweging hangt samen met de taakstelling van de onderwijsadviseur. Die wordt veelal beschouwd als een kritische vriend van de school. Dit betekent dat deze adviseur ook in staat moet zijn om de school vanuit een positief kritische houding te ondersteunen. Hij moet de school op de eigen mogelijkheden kunnen wijzen of kritische noten kunnen kraken ten aanzien van de binnen de school toegepaste cyclus handelingsgericht werken. Een positie als kritische vriend kan lastig te verenigen zijn met de uitvoering van arrangementen, omdat die door de intern begeleider worden aangestuurd.
- In veel beschrijvingen van ondersteuningsteams is het (vooral) de onderwijsadviseur die zorgt dat de lijnen met de jeugdhulp kort gehouden worden en dat deze samenwerking effectief is. Vanuit die rol ligt het evenmin voor de hand om tegelijkertijd bij de uitvoering betrokken te zijn.
- Ten slotte heeft de onderwijsadviseur doorgaans ook een rol bij ondersteuningstoewijzing die verder strekt dan de basisondersteuning. Zeker als er sprake is van de voorbereiding van verwijzing en het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring, is de rol van 'kritische vriend' nog pregnanter. Vanuit het perspectief van het samenwerkingsverband kan er zelfs behoefte zijn aan een professionele distantie die we kunnen omschrijven als 'onafhankelijk'.



Een orthopedagoog als onderwijsadviseur

In sommige organisatiemodellen is de onderwijsadviseur (of een aantal van hen) tevens orthopedagoog. Gezien de spelregels voor het opstellen van het deskundigenadvies³, dat nodig is voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring, kan een dergelijk model efficiënt zijn. Het ondersteuningsteam van de school kan dan immers ook het deskundigenadvies (en in de slipstream daarvan het ontwikkelingsperspectiefplan) grotendeels zelf opstellen. Een dergelijk construct kan de snelheid van het proces ten goede komen en de bureaucratie verminderen. Anderzijds is het dan nog meer dan in andere situaties gewenst dat deze onderwijsadviseur/orthopedagoog een onafhankelijke positie inneemt, al stelt de wet deze eis niet.

Een scheiding van arrangeren of ondersteuningstoewijzing enerzijds en het uitvoeren van arrangementen anderzijds hoeft er niet toe te leiden dat scholen in hun mogelijkheden tot snelle, lichte interventies worden beperkt. In veel gevallen zal de school zonder onderwijsadviseur tot een interventie kunnen besluiten en, als ze over de middelen of de toegang in natura beschikt, ook zelf kunnen (laten) uitvoeren. Dit wordt pas anders als de school zich als handelingsverlegen ziet en vermoedt dat het arrangement niet binnen de verwachte basisondersteuning kan plaatsvinden.

Uit deze redenering kan volgen dat functionarissen van wie verwacht wordt dat ze weliswaar de school goed kennen, maar tegelijkertijd als kritische vriend opereren of zelfs een onafhankelijke positie innemen,

.....
3 Het deskundigenadvies wordt opgesteld door ten minste één orthopedagoog en ten minste één andere deskundige met deskundigheid die aansluit op de veronderstelde ondersteuningsbehoefte.

beter niet met het uitvoeren of ondersteunen van arrangementen worden belast. Als er betrokkenheid is bij het opstellen van ontwikkelingsperspectieven of deskundigenadviezen, is het ook de vraag of deze personeelsleden in dienst kunnen zijn van aanbodverzorgende instellingen, waaronder het speciaal (basis)onderwijs, al is het maar om tunnelvisie te voorkomen. Een dienstverband direct bij het samenwerkingsverband valt dan te overwegen.

5.5 | **Nogmaals: centraal of decentraal?**

Welke taken voeren we uit? Wie kunnen die taken met het beste resultaat uitvoeren? Wie moeten daar sturing aan geven? Wie is de directe opdrachtgever? Dergelijke basale vragen zijn richtinggevend voor de mate van (de)centralisatie. Samenvattend nogmaals de hiervoor genoemde overwegingen:

- Als er veel sturend vermogen bij de school moet liggen om snelle interventies te plegen en daarbij ook externen in te zetten, dan is het logisch om dit aanbod tot schoolniveau te decentraliseren. Als de sturing op dit aanbod (in mensen of middelen) ligt bij samenwerkende scholen in een deelregio of bovenschools bij een bestuur, dan ligt decentralisatie tot dat niveau meer voor de hand. Dat geldt ook voor de uitvoering van eenmaal toegewezen arrangementen. Om de opbrengsten te monitoren en het handelingsplan eventueel bij te stellen, moeten de intern begeleider en/of het ondersteuningsteam daarop de regie kunnen houden.
- Ook de differentiatie in ondersteuningsbehoeften binnen grote samenwerkingsverbanden is eerder genoemd. Een wijkgerichte organisatie van aanbod zal leiden tot specifieke, kleine netwerken en wellicht ook specifieke expertise, ervaring en scholingsbehoefte van het personeel en is daarom een reden om het aanbod van onderwijs-ondersteuning te decentraliseren.

- Ten slotte zijn er overwegingen ten aanzien van de positie van functies die bij de ondersteuningstoewijzing zijn betrokken. Het kan wenselijk zijn de betrokkenheid bij onderdelen van het arrangeren te scheiden van de uitvoering van arrangementen. Ook overwegingen ten aanzien van gewenste onafhankelijkheid kunnen een rol spelen. Gewenste onafhankelijkheid kan leiden tot de conclusie dat onderdeel zijn van (of op z'n minst aangestuurd worden door) de centrale organisatie de beste keuze is. Veel samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om functionarissen die zijn betrokken bij besluiten over afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring (of onderweg daarnaartoe bij een second opinion) tot de centrale organisatie van het samenwerkingsverband te laten behoren.



Goede balans tussen centraal en decentraal

“In onze regio zoeken we bewust naar een goede balans tussen decentraal werken en centrale sturing. Centrale sturing vinden we belangrijk voor het borgen van onze missie en visie. We willen eilandvorming voorkomen. Ook is centrale sturing belangrijk voor een soepele transitie van de oude naar de nieuwe situatie en specifiek voor de integratie van de oude samenwerkingsverbanden WSNS die we eerder in deze regio hadden. Ten slotte – en zeker niet het minst belangrijk – vinden we centrale sturing heel belangrijk voor onze kwaliteits- en budgetbewaking. Om de ondersteuning goed bereikbaar te maken voor de scholen – en dus de leerlingen – hebben we ervoor gekozen dat de medewerkers van ons samenwerkingsverband gaan werken vanuit voor de scholen herkenbare teams. Die teams werken in een specifiek gebied en ‘bedienen’ de scholen die zich in dat gebied bevinden.”

Citaat bestuurder samenwerkingsverband

(De)centralisatie en werkgeverschap

Decentraliseren van aanbod (in de wijk of deelregio of op bestuursniveau) betekent niet per definitie dat personeel niet op de loonlijst van het samenwerkingsverband kan staan. Een dienstverband bij het samenwerkingsverband heeft meerdere voordelen:

- het kan voorkomen dat schoolbesturen, waaronder ook het speciaal (basis)onderwijs, personele verplichtingen aangaan voor collega-besturen;
- het kan voorkomen dat er andere rechtspersonen worden opgericht om werkgeverschap mogelijk te maken⁴;
- het vergroot op den duur de arbeidsmarkt (en dus de loopbaanmogelijkheden) voor het personeel aanzienlijk;
- op het niveau van het samenwerkingsverband maakt het risicospreiding mogelijk;
- op het niveau van het samenwerkingsverband vergemakkelijkt het mobiliteit bij verschuivingen in vraag en aanbod, langdurig verzuim et cetera.

Uiteraard is het bij een gedecentraliseerde inzet van personeel in dienst van het samenwerkingsverband wel zaak de rollen van werkgever en leidinggevende goed te onderscheiden. Er zijn taken en bevoegdheden te verdelen rond werving en selectie, ontslag, verzuimbegeleiding, uitvoering van de gesprekkencyclus en het maken van afspraken over

4 Het is aannemelijk dat het reglement van het Participatiefonds wordt aangepast aan de nieuwe taken en samenstelling van samenwerkingsverbanden. Als in het nieuwe reglement de redenering t.a.v. de huidige samenwerkingsverbanden WSNS voortzet, blijven de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband een verantwoordelijkheid houden ten aanzien van personeel dat op ondersteuningsmiddelen wordt ingezet.

professionalisering. Maar in beginsel zijn dergelijke afspraken niet ingewikkelder dan bij grotere organisaties die in afdelingen of secties zijn georganiseerd. Als het betrokken personeelslid maar weet bij wie hij voor welke zaken terecht kan.

Werkgeverschap bij samenwerkingsverbanden met gedecentraliseerde aansturing wordt gecompliceerder als de school, het bestuur of de wijk dat van dit personeel gebruikmaakt, ook volledig verantwoordelijk is voor de bekostiging daarvan. Een centrale loonlijst combineren met decentrale bekostiging is lastig. Een oplossing kan zijn om de kosten niet in geld uit te drukken maar in formatieplaatsen (wat tot een soort trekingsrecht leidt). Een andere mogelijkheid is om de decentrale bekostiging te plaatsen onder de noemer 'gezamenlijke inkoop'. Ten slotte helpt het als het vaste personeelsbestand een zodanige omvang heeft dat het meerjarenbeleid (inclusief prognose en begroting) duidelijk maakt dat dit langdurig gecontinueerd kan worden. Dit meerjarige formatiebeleid is vergelijkbaar met de wijze waarop een schoolbestuur dat vormgeeft. Goed formatiebeleid wentelt risico's niet af op personeel en biedt continuïteit.

(De)centralisatie en risicospreiding

De schaalvergroting van samenwerkingsverbanden vindt deels zijn ratio in het grote budget dat door het samenwerkingsverband beheerd wordt en de toegenomen mogelijkheden van risicospreiding. Daar is overigens geen rechtstreekse relatie tussen: 'groter' kan ook betekenen dat de risico's in omvang en aantal groter zijn, waardoor de spreidingsmogelijkheden in de praktijk even beperkt zijn als bij een kleine schaal. De ontwikkeling van loonkosten in relatie tot lumpsumtarieven is een voorbeeld dat laat zien dat een grote schaal ook tot evenredig grote problemen kan leiden.

Het is daarom voor een samenwerkingsverband even noodzakelijk als voor een schoolbestuur om een risicoanalyse te maken en die regelmatig bij te stellen. Samenwerkingsverbanden dienen daarvoor factoren als de gevolgen van de verevening, de trends in verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs en eventuele krimp van leerlingenaantallen in kaart te brengen. Maar ook andere factoren maken deel uit van de benodigde risicoanalyse. Daarbij is decentralisatie per definitie een 'risico', zeker als er sprake is van decentralisatie van middelen en/of decentralisatie van uitvoeringstaken als ondersteuningstoewijzing. Processen zijn een risico en een grote verscheidenheid van processen een groter risico. Op enig moment kan in een klein hoekje van het samenwerkingsverband sprake zijn van een niet volledig verantwoorde besteding van middelen of een onverantwoorde uitvoering, met gevolgen voor allereerst de kwaliteit, maar vervolgens ook voor de financiële middelen.

Decentralisatie vergt dan ook (op den duur) een uitgebreidere risicoanalyse, ook met betrekking tot budgetbeheer en procedures. Bij een sterk gedecentraliseerde organisatie moeten de deelnemers van het samenwerkingsverband op elkaar kunnen rekenen, want zij zijn uiteindelijk samen verantwoordelijk voor het geheel.



Risicoanalyse

Meer informatie over het omgaan met risico's, vindt u in paragraaf 4.2.

(De)centralisatie en bureaucratie

Een sterk gedecentraliseerde uitvoering, vormgegeven in een platte organisatie en met een procesgang met weinig schakels, wordt vaak geassocieerd met weinig bureaucratie en (mede daardoor) minder kosten. Dat kan, maar hoeft zeker niet zo te zijn. Sterker nog, het is bij een dergelijke organisatievorm veel lastiger om bureaucratie (het aantal schakels) te beperken en kostenefficiënt te blijven dan bij een gestandaardiseerde, centrale uitvoering.

Als het gaat om de kosten is dat vaak eenvoudig zichtbaar te maken. Versnippering kan meer geld kosten. Personeel kan wellicht minder efficiënt worden ingezet. Daardoor is meer personeel nodig en kunnen fricties in de uitvoering minder makkelijk worden opgelost binnen dezelfde bezetting of met de beschikbare middelen. Inkoop is op kleinere schaal of vaker ad hoc, wat doorgaans ook de kosten niet drukt. Dat is overigens niet per definitie een belemmering: het leidt, afhankelijk van de beschikbare middelen, tot een afweging. Een afweging van wat professionele ruimte, autonome uitvoering en kleinschalige creativiteit mogen kosten.

Het beperken van bureaucratie bij een versnipperde uitvoering is lastiger. Bijvoorbeeld omdat ook decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden ervoor kunnen kiezen de toewijzing van ondersteuning die de basisondersteuning te boven gaat volgens een standaardproces te laten verlopen. Zo kunnen er procedures worden ontworpen om allerlei taken en processen te standaardiseren. Denk bijvoorbeeld aan het beoordelen of de ondersteuningsbehoefte inderdaad de afspraken over basisondersteuning te boven gaat, aan het door derden laten opstellen van het deskundigenadvies, of aan een meer dan procedurele toetsing van de aanvraag tot toelaatbaarheid voor speciaal onderwijs. En wellicht zal ook het speciaal onderwijs, als het niet vroegtijdig betrokken is geweest, nog gaan beoordelen of het kind op hun school wel passend

onderwijs kan krijgen. Om bureaucratie te vermijden kunnen samenwerkingsverbanden ervoor kiezen standaardisatie te beperken en meer taken gedecentraliseerd en gedifferentieerd uit te voeren. Keerzijde daarvan is dat door versnippering de kosten weer kunnen toenemen. Het is dus niet zo eenvoudig. Zeker omdat ervaring nu nog ontbreekt. Op den duur kunnen we verschillende modellen vergelijken en verkrijgen we een beter zicht op de (midden?)weg die het minst bureaucratistisch is en het meest kostenefficiënt.

Ten slotte is er het – psychologische – fenomeen, ook in het onderwijs wel bekend, dat deregulering van bovenaf vaak leidt tot regelzucht van onderaf. Professionele ruimte is een moeilijk begrip. De behoefte aan zekerheid (wat kan ik, wat mag ik, wanneer moet ik met de ouders afspreken, wie moet ik bellen, is er maar één formulier?) kan leiden tot bergen eigen spelregels, huisregels en protocollen. In ons allen huist een bureaucraat. Houdt 'm binnen.



Financieel management verdient integrale aanpak

Bij de vorming van de nieuwe samenwerkingsverbanden wordt ook wel de mogelijkheid geopperd van het vormen van zogenaamde kamers. Daarmee wordt bedoeld op het min of meer voortbestaan van de 'oude' samenwerkingsverbanden binnen het kader van het nieuwe samenwerkingsverband. De uitwerking daarvan varieert nogal. Het min of meer in stand houden van het 'oude' samenwerkingsverband met inbegrip van de financiële huishouding heeft verregaande en complexe gevolgen. Met het oog op de reële uitvoerbaarheid moeten samenwerkingsverbanden zich die gevolgen terdege realiseren. Het advies is hoe dan ook de financiën op het niveau van het samenwerkingsverband in zijn geheel te regelen.

Vorm volgt inhoud

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben veel vrijheid om zelf te bepalen welke doelen ze nastreven en hoe ze dat vorm geven. Uiteraard wordt de uitvoerbaarheid getoetst aan de financiële mogelijkheden. Leidend principe is hierbij: vorm volgt inhoud. Ofwel: eerst de doelen, dan de middelen.

Dat geldt ook voor opvattingen over de personele bezetting, de wenselijke rollen en functies, de benodigde expertise en de organisatorische vormgeving. Het ontwikkelen van opvattingen daarover begint op de basisschool.

Basisondersteuning

Wat kunnen we van de basisschool verwachten als het gaat om het signaleren van specifieke ondersteuningsbehoeften en de mogelijkheden om daarop te interveniëren en daaraan te voldoen? De basisondersteuning wordt niet alleen bepaald door inzet van eigen mensen en middelen, maar ook door inzet *op gezag van de school* van expertise en ondersteuning van buiten de school. Niet relevant is wie dit bekostigt.

Een brede opvatting van basisondersteuning heeft twee effecten:

- de benutting van meer professionele ruimte door het schoolpersoneel moet zich bewijzen en vertrouwen verdienen;
- de grenzen tussen enerzijds de school en anderzijds direct inzetbare voorzieningen en expertise van buiten de school vervagen.

De basisondersteuning heeft – zowel qua aanbod als qua organisatievorm – consequenties voor de inrichting van een samenwerkingsverband. Daarbij onderscheiden we twee belangrijke, los van elkaar staande, beslislijnen:

1. Maken we het aanbod mogelijk in natura of in geld?

Uitvoering ‘in natura’ via een dienstverband bij het samenwerkingsverband, een schoolbestuur of school kan goedkoper zijn en meer invloed geven op de kwaliteit dan inkoop, maar vergt wel goed zicht op de omvang en ontwikkeling van de gevraagde ondersteuning.

2. Organiseren we het aanbod centraal of decentraal?

Zowel de natura- als de geldvariant kan centraal of decentraal worden georganiseerd. Meerdere factoren spelen een rol:

- het lijkt logisch om het aanbod te decentraliseren tot het niveau waarop het sturend vermogen ligt en waarop de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (en bijsturing) is belegd;
- het is de vraag of een centraal aanbod kan werken, gelet op de omvang van samenwerkingsverbanden, de verschillen binnen samenwerkingsverbanden en het doel van schoolnabije ondersteuning;
- er zijn redenen om het arrangeren en de ondersteuningstoewijzing enerzijds en de uitvoering van arrangementen anderzijds te scheiden. De wenselijkheid van deze scheiding kan een aanleiding zijn voor dienstverbanden rechtstreeks bij het samenwerkingsverband.

Ook overwegingen ten aanzien van gewenste onafhankelijkheid kunnen reden zijn om medewerkers onder te brengen in de centrale organisatie;

- samenwerkingsverbanden dienen te beseffen dat ze eindverantwoordelijk en aansprakelijk blijven voor het geheel.

Decentralisatie en werkgeverschap

Decentralisatie van aanbod betekent niet per se dat personeel niet op de loonlijst van het samenwerkingsverband kan staan. Een dienstverband bij het samenwerkingsverband heeft voordelen:

- het kan voorkomen dat schoolbesturen personele verplichtingen aangaan voor collega-besturen;
- het kan voorkomen dat er andere rechtspersonen worden opgericht om werkgeverschap mogelijk te maken;
- het vergroot op den duur de arbeidsmarkt voor het personeel;
- het maakt, op het niveau van het samenwerkingsverband, risicospreiding mogelijk;
- het vergemakkelijkt, op het niveau van het samenwerkingsverband, mobiliteit.

Decentralisatie en risicospreiding

Decentralisatie vergt een uitgebreidere risicoanalyse. Bij een sterk gedecentraliseerde organisatie is er een grotere verscheidenheid aan processen, hetgeen meer risico met zich meebrengt. De deelnemers van het samenwerkingsverband moeten echter wel op elkaar kunnen rekenen, want zij zijn uiteindelijk samen verantwoordelijk voor het geheel.

Decentralisatie en bureaucratie

Het is bij een sterk gedecentraliseerde uitvoering in een platte organisatie lastiger om bureaucratie te beperken en kostenefficiënt te blijven. Versnippering kost immers vaak meer geld. Bovendien is het bij een versnipperde uitvoering lastiger om bureaucratie te beperken. Bijvoorbeeld doordat decentraal georganiseerde samenwerkingsverbanden ervoor kunnen kiezen standaardprocedures te ontwerpen voor allerlei taken en processen (bijv. de toewijzing van ondersteuning die de basisondersteuning te boven gaat). Als samenwerkingsverbanden bewust de standaardisatie beperken, kunnen door versnippering de kosten weer toenemen. Ten slotte is er het psychologische fenomeen dat deregulering van bovenaf vaak leidt tot regelzucht van onderaf. Bureaucratie beperken is in alle omstandigheden een kunst.



Welke middelen hebben we ter beschikking?

Vorm volgt inhoud, las u in het vorige hoofdstuk. Als u overeenstemming heeft bereikt over uw (dynamische) strategie (hoofdstuk 4) en tot gedeelde opvattingen bent gekomen over de manier waarop u die doelstellingen wenst te realiseren (hoofdstuk 5), is het zaak om keuzes te maken ten aanzien van de toedeling van de financiële middelen. Maar welke middelen heeft u ter beschikking?

Met de komst van passend onderwijs is de bekostiging ingrijpend veranderd. Zeker als het gaat om de kosten van zware ondersteuning. Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe bekostigingssystematiek. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de algemene uitgangspunten van de nieuwe systematiek, de bekostiging van de lichte ondersteuning en de bekostiging van de zware ondersteuning. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over enkele belangrijke risico's die samenhangen met de wijzigingen in de financiering.

6.1 | Uitgangspunten bekostiging samenwerkingsverband

De bekostiging van samenwerkingsverbanden passend onderwijs is gebaseerd op hetzelfde principe als die van samenwerkingsverbanden WSNS. De kerngedachte is dat er voor samenwerkingsverbanden een gemaximeerd ondersteuningsbudget beschikbaar is. Binnen dat budget hebben samenwerkingsverbanden in hoge mate vrijheid van handelen om de ondersteuning vorm te geven.



Van zorgbekostiging naar ondersteuningsbekostiging

Met de invoering van de Wet passend onderwijs per 1 augustus 2014 wordt niet langer gesproken over 'zorgbekostiging' maar over bekostiging van de (extra) ondersteuning. In dit boek wordt het begrip 'ondersteuningsbekostiging' gehanteerd.

Het gegeven van het vaste budget zorgt bij samenwerkingsverbanden beleidsmatig voor een financiële prikkel. Als de ondersteuning minder in een speciale setting plaatsvindt (zoals in het SBO of SO), blijven er meer middelen beschikbaar voor het regulier onderwijs om de ondersteuning op de basisscholen te verbeteren. Het omgekeerde geldt ook: als veel leerlingen in een speciale setting worden opgevangen, blijven er minder middelen over voor de basisscholen. Een en ander kan dus ook betekenen dat samenwerkingsverbanden te maken krijgen met tekorten. Als hun budget door een hoge verwijzing naar het SBO en/of SO uitgeput raakt, dienen de deelnemende schoolbesturen uit hun eigen bekostiging bij te dragen aan de overdrachtsverplichting van hun samenwerkingsverband.

Hoe hoog is uw budget?

Het gemaximeerde budget wordt bepaald op basis van een vast ondersteuningsbedrag per leerling. Elk samenwerkingsverband ontvangt dus een gelijk niveau van bekostiging. Bij de toekenning wordt uitgegaan van de personele bekostiging per schooljaar en de materiële bekostiging per kalenderjaar. De bedragen worden elk jaar volgens een eigen systeem van indexatie aangepast.

Het onderscheid tussen basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging geldt met invoering van de Wet passend onderwijs óók voor het gehele funderend onderwijs (PO en VO). De basisbekostiging bestaat uit een bedrag per leerling dat overeenkomt met de bekostiging van een leerling in het regulier onderwijs. De ondersteuningsbekostiging bestaat uit een bedrag per leerling voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De wet gaat, wat de bekostiging betreft, uit van compartimentering van lichte en de zware ondersteuning in de hele onderwijssector.

De wet

De grondslagen van de bekostiging van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en het (V)SO zijn neergelegd in de Wet passend onderwijs (Stb. 2012, 533), van kracht per 1 augustus 2014.¹ De eerste tijd gelden er meerjarige invoerings- en overgangsregelingen.

1 Er komt nog een conceptwetsvoorstel aan met enkele aanpassingen. Voor de bekostiging is de belangrijkste wijziging dat de peildatum van een samenwerkingsverband voor zowel (V)SO als SBO nu wordt vastgesteld op 1 februari van een schooljaar, voorafgaand aan het schooljaar waarvoor deze aanvulling geldt. De peildatum kan gezien worden als een vervanger van de oude groeiregeling. De eerste peildatum wordt 1 februari 2014.

6.2 | Bekostiging lichte ondersteuning

De bekostigingssystematiek van de lichte ondersteuning (voor zowel het SBO als samenwerkingsverbanden) blijft met de invoering van passend onderwijs vrijwel ongewijzigd. Door de nieuwe indeling van de samenwerkingsverbanden is echter in bijna alle gevallen toch sprake van forse veranderingen. Met een fikse stijging van de leerlingenaantallen per samenwerkingsverband neemt de schaal fors toe. Ook heeft elk nieuw samenwerkingsverband meer scholen voor SBO en SO dan voor de invoering van passend onderwijs. Vanzelfsprekend geldt hetzelfde voor het aantal deelnemende schoolbesturen en het aantal betrokken scholen voor regulier basisonderwijs. De schaalvergroting leidt tot forse kwantitatieve wijzigingen in de bekostiging van afzonderlijke SBO-scholen.

Ook het grensverkeer SBO verandert ingrijpend. Met de herinrichting van de samenwerkingsverbanden is er geen overlap meer tussen de regio's van de samenwerkingsverbanden. In combinatie met de schaalvergroting betekent dit dat het aantal grensverkeerleerlingen SBO drastisch vermindert.² Neem bijvoorbeeld een grotere gemeente waar voorheen drie samenwerkingsverbanden naar denominatie opereerden (openbaar, katholiek en protestants). Deze drie samenwerkingsverbanden vormen één nieuw samenwerkingsverband. Daardoor wordt het grensverkeer vrijwel tot nul gereduceerd, terwijl het daarvoor omvangrijk kon zijn.

Bekostiging lichte ondersteuning SBO

Het SBO ontvangt basisbekostiging, ondersteuningsbekostiging en aanvullende bekostiging.

2 Zoals het er nu uitziet is er slechts één samenwerkingsverband PO resp. VO op denominatieve grondslag dat landelijk zal opereren en daardoor overlap zal hebben met de regio's van andere samenwerkingsverbanden.



Samenwerkingsverbanden in cijfers

De samenwerkingsverbanden zijn vastgesteld in een regeling van de staatssecretaris van 25 november 2012 (Stcrt. 2012, 24914). Het aantal samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs bedraagt 76. In het voortgezet onderwijs zijn er 74 samenwerkingsverbanden. Daarbij komt voor het zowel het primair als voortgezet onderwijs nog het landelijke samenwerkingsverband op basis van denominatie. Dat brengt het totaal aantal samenwerkingsverbanden dus op 152.

Elke vestiging van een school met een brinnummer neemt deel aan het samenwerkingsverband waarin die vestiging gelegen is.³

Meer cijfers vindt u in de volgende tabel.

.....
3 De 'oude' samenwerkingsverbanden worden opgeheven en het batig saldo op 31 juli 2014 wordt verdeeld onder de daaraan deelnemende bevoegde gezagen.

	Vóór passend onderwijs*	Ná passend onderwijs
Aantal samenwerkingsverbanden PO	234	77
Aantal samenwerkingsverbanden VO	83	75
Gemiddeld aantal leerlingen samenwerkingsverband PO	6.876	20.000
Aantal scholen SBO per samenwerkingsverband PO	1,3	4
Aantal scholen BAO per samenwerkingsverband PO	28,8	92
Aantal scholen SO per samenwerkingsverband PO	1,4	5**
Aantal besturen per samenwerkingsverband	5,0	16

* Bron: Ministerie OCW 2013.

** Het gemiddelde aantal SO-scholen per samenwerkingsverband is disproportioneel hoger dan voorheen, hetgeen veroorzaakt wordt door het aantal en de spreiding van vestigingen van (V)SO-scholen in cluster 3 en 4. Bovendien kan een SO-school weliswaar buiten het grondgebied van een samenwerkingsverband liggen maar wel leerlingen hebben die afkomstig zijn van een (speciale) basisschool in het gebied van het samenwerkingsverband. Soms hebben samenwerkingsverbanden te maken met tientallen SO-scholen. Voor veel SO-scholen kan het daarbij om slechts één of enkele leerlingen gaan.

De **basisbekostiging** ontvangt het SBO rechtstreeks van het Rijk. Die bestaat uit een bedrag per leerling op basis van de telling op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar (T-1-systematiek).

De **ondersteuningsbekostiging** aan het SBO wordt ook door het Rijk toegekend voor 2 procent van het totale aantal leerlingen op de basisscholen en de SBO('s) in het samenwerkingsverband. Is er meer dan één SBO in het samenwerkingsverband dan wordt de 2 procent ondersteuningsbekostiging verdeeld naar rato van het aantal leerlingen per SBO.⁴ De dan nog eventueel benodigde ondersteuningsbekostiging ontvangt het SBO via het samenwerkingsverband op basis van de peildatum 1 februari.

Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de toekenning van de ondersteuningsmiddelen. Dat betreft ook de 2 procent aan ondersteuningsmiddelen die aan het SBO wordt toegekend. Dat betekent dat als er minder dan 2 procent leerlingen op de SBO zijn, het 'teveel' ontvangen geld terug moet naar het samenwerkingsverband en op basis van het ondersteuningsplan besteed moet worden.

Het SBO ontvangt daarnaast **aanvullende bekostiging** rechtstreeks van het Rijk. Deze bekostiging hangt samen met:

- de hogere salariskosten van de schoolleiding en de extra directietoeslag (incl. de professionaliseringstoeslag);
- het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid;
- de leerlinggebonden financiering (het rugzakje; stopt per 1 augustus 2014);

4 Over de bekostiging van het huidige samenwerkingsverband WSNS in het PO en die van het SBO is een meer gedetailleerde brochure beschikbaar, die te achterhalen is op de website van de PO-Raad (www.poraad.nl).

- het budget Prestatiebox;
- de cumi-regeling van het SBO;
- eventuele aanvullende bekostiging en overige subsidies van OCW.

Tevens krijgt het SBO aanvullende ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband als het aantal SBO-leerlingen op de peildatum van het samenwerkingsverband⁵ meer is dan 2 procent van het totale aantal leerlingen BAO en SBO binnen het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden dienen daarnaast het SBO ook aanvullende basisbekostiging (personeel) te verschaffen voor het aantal leerlingen dat op de peildatum uitstijgt boven het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober.

Opvallend is dat in de wet niet wordt voorzien in een aanvulling in de bekostiging voor de materiële kosten. In de praktijk doen veel samenwerkingsverbanden dit toch, vanuit het principe dat iedere leerling voor 100 procent bekostiging dient te ontvangen. Naar analogie van de personele bekostiging wordt daarom ook de materiële bekostiging op basis van de peildatum aangevuld.



Bekostiging van het SBO: een voorbeeld

In de tabel hiernaast vindt u een voorbeeld van de wijze van bekostiging van het SBO.

5 Ten tijde van het schrijven van dit boek (najaar 2013) kunnen samenwerkingsverbanden zelf nog hun peildatum kiezen (tussen 2 oktober en 31 juli van een schooljaar), maar er is een wetwijziging onderweg die de peildatum voor alle verbanden voor zowel het SBO als het SO vastlegt op 1 februari. Voor de actuele stand van zaken kunt u terecht op de website van de PO-Raad (www.poraad.nl), thema passend onderwijs).

Samenwerkingsverband	20.000 ll.	2% = 400 ll.
SBO's	1 oktober (teldatum): 500 ll.	1 februari (peildatum): 515 ll.
Rijk (1 oktober)	500 x basisbekostiging	400 x ondersteuningsbekostiging
Samenwerkingsverband	(515-500) x basisbekostiging	(515-400) x ondersteuningsbekostiging

Grensverkeerleerlingen

Leerlingen afkomstig van een basisschool uit een samenwerkingsverband die ingeschreven staan bij een SBO van een ander samenwerkingsverband worden aangeduid als grensverkeerleerlingen. Het samenwerkingsverband waaruit deze leerlingen afkomstig zijn moet de ondersteuningskosten van die leerlingen betalen aan het samenwerkingsverband van de betreffende SBO, zoals dat nu ook al is geregeld. Gewoonlijk is dat een zaak die verrekend wordt tussen de betrokken samenwerkingsverbanden.

Bekostiging lichte ondersteuning samenwerkingsverband

De bekostiging van samenwerkingsverbanden blijft voor de lichte ondersteuning zoals die was ten tijde van WSNS. Samenwerkingsverbanden ontvangen dus:

- een bedrag per leerling basisschool voor de personele bekostiging voor het schooljaar T/T+1 (o.b.v. 1 oktober T-1);
- een bedrag per leerling basisschool voor de materiële bekostiging voor het kalenderjaar T (o.b.v. 1 oktober T-1).

De bedragen voor de personele en materiële bekostiging van het samenwerkingsverband worden per basisschool berekend en toegekend aan het samenwerkingsverband. Zo komen alle baten voor het samenwerkingsverband op één plaats binnen.

Aanvullend ontvangen samenwerkingsverbanden bekostiging voor schoolmaatschappelijk werk als het totaal aantal schoolgewichten⁶ in een samenwerkingsverband een bepaalde norm overstijgt.⁷

In de schooljaren 2012-2013 en 2013-2014 was er daarnaast een speciale regeling voor de implementatie passend onderwijs. Mits samenwerkingsverbanden de voorbereiding van passend onderwijs serieus ter hand namen, konden ze op basis van deze regeling aanspraak maken op een aanvullende bekostiging van € 10 per leerling.



Bedragen

Voor actuele bedragen van de bekostiging van lichte ondersteuning voor samenwerkingsverbanden en het SBO kunt u terecht op de website van de PO-Raad.

6 Zie voor het begrip schoolgewicht: artikel 28 van het Besluit bekostiging WPO.

7 In het schooljaar 2013/14 bedroeg deze norm: 18.

Uitputting bekostiging lichte ondersteuning

In de wet wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de bijdrage die een samenwerkingsverband moet betalen als overdrachtsverplichting aan het SBO en/of als overdrachtsverplichting in verband met het grensverkeer, de mogelijkheden van het samenwerkingsverband te boven gaan.

Voor de **personele bekostiging** geldt dat de besturen van de basisscholen in de ontbrekende bekostiging moeten bijdragen als de overdrachtsverplichting voortvloeiend uit de peildatum groter is dan de toegekende bekostiging (het vaste bedrag per leerling basisschool).⁸ De bijdrage per basisschool moet in het ondersteuningsplan zijn vastgelegd. Het ligt voor de hand het tekort om te rekenen in een bedrag per basisschoolleerling.

Als er een tekort is in verband met de overdrachtsverplichting voor de personele bekostiging van het grensverkeer geldt deze bijdrageregeling ook, zij het dat dan ook het SBO daaraan kan bijdragen.

Voor de **materiële bekostiging** is de benadering in de wet anders dan voor de personele bekostiging. Er geldt namelijk geen overdrachtsverplichting voor de materiële bekostiging voortvloeiend uit de peildatum.⁹

Voor de overdrachtsverplichting voor de materiële bekostiging van het grensverkeer geldt wel dezelfde regeling als voor de personele bekostiging.¹⁰ Die houdt in dat er in het geval van uitputting van de lichte

8 Wet op het primair onderwijs, artikel 124 lid 5.

9 Zoals hiervoor aangegeven is het advies de peildatum wel te hanteren voor de overdracht van ook de materiële bekostiging, op analoge wijze als de personele bekostiging.

10 Wet op het primair onderwijs, artikel 125 lid 6.

bekostiging een regeling moet zijn voor de bijdrage van de basisscholen en eventueel het SBO die beschikbaar moet worden gesteld door de betreffende besturen.

De samenwerkingsverbanden WSNS hebben in de praktijk (gelukkig) niet te maken gehad met een dergelijke vorm van uitputting, maar het is niet uitgesloten dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs hier wel mee te maken krijgen.

6.3 | Bekostiging zware ondersteuning

Voor de bekostiging van de zware ondersteuning gelden dezelfde principes als voor de bekostiging van de lichte ondersteuning. Ook hier kennen we een basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging. De systematiek is dus vergelijkbaar, maar er zijn ook duidelijke verschillen. Van belang is dat er specifiek voor de bekostiging van zware ondersteuning veel eenmalige regelingen gelden in de jaren rondom de invoering van passend onderwijs. Voor meer informatie en een jaarlijks stappenplan kunt u terecht op de website van de PO-Raad (thema passend onderwijs).

Bekostiging zware ondersteuning SO

SO-scholen ontvangen basisbekostiging, ondersteuningsbekostiging en aanvullende bekostiging.

De personele en materiële **basisbekostiging** ontvangen SO-scholen, net als het SBO, rechtstreeks van het Rijk. Dit budget kent geen plafond zoals de ondersteuningsbekostiging. De basisbekostiging komt in principe overeen met de kosten van een reguliere leerling op een basisschool. De bekostiging bestaat uit een bedrag per leerling op basis van de telling op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar (T-1). De personele bekostiging wordt toegekend per schooljaar, de materiële bekostiging per kalenderjaar.

In tegenstelling tot het SBO ontvangen SO-scholen van het Rijk géén rechtstreekse **ondersteuningsbekostiging**. In plaats daarvan krijgen de scholen voor elke leerling een bedrag uit het budget van het samenwerkingsverband in de regio waaruit die leerling afkomstig is. De hoogte van dat bedrag is afhankelijk van de categorie waartoe de leerling gerekend wordt (zie onderstaand kader). De uitvoering daarvan gebeurt door DUO op basis van de 1 oktober T-1 telling. DUO baseert zich daarbij op de gegevens uit het BasisRegister Onderwijsnummer (BRON).¹¹



Categorieën

SO-leerlingen worden verdeeld in drie categorieën, oplopend in zwaarte. Het bedrag voor een categorie is afgeleid van de gemiddelde ondersteuningskosten voor leerlingen in die categorie.

Categorie 1: gemiddelde kosten leerling SO-school voor ZMLK, LZs of cluster 4;

Categorie 2: gemiddelde kosten leerling SO-school voor LG;

Categorie 3: gemiddelde kosten leerling SO-school voor MG (ZMLK-LG).

Het samenwerkingsverband bepaalt als onderdeel van de toelaatbaarheidsverklaring in welke categorie een leerling wordt geplaatst.

Aanvullend ontvangen SO-scholen rechtstreeks van het Rijk bekostiging die samenhangt met:

- de hogere salariskosten van de schoolleiding en de extra directietoeslag (incl. de professionaliseringstoeslag);
- het budget Prestatiebox;

¹¹ Zie: www.bron.nl.

- de cumi-faciliteiten voor het onderwijsachterstandenbeleid;
- eventuele aanvullende bekostiging en overige subsidies OCW.

Tevens bekostigt het Rijk het deel van het budget P&A dat overeenkomst met het budget dat geldt voor reguliere leerlingen (het basisdeel). Het overige deel van het budget P&A (het ondersteuningsdeel) is opgenomen in het ondersteuningsbudget.

Daarnaast ontvangen SO-scholen van het Rijk een vast bedrag per school dat gezien kan worden als een 'vloer' in de personele bekostiging. Tevens krijgen SO-scholen een vast bedrag van het Rijk voor materiële bekostiging (bedrag afhankelijk van schoolsoort). Deze bekostiging staat dus los staan van het aantal leerlingen.

Tevens krijgen SO-scholen aanvullende bekostiging van het samenwerkingsverband op basis van de peildatum van het samenwerkingsverband.¹² Samenwerkingsverbanden dienen SO-scholen aanvullende basisbekostiging (personeel) en aanvullende ondersteuningsbekostiging (personeel) te verschaffen voor het aantal leerlingen dat op de peildatum uitstijgt boven het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober. De categorie van de ondersteuningsbekostiging moet daarbij nader gespecificeerd worden.

¹² Ten tijde van het schrijven van dit boek (najaar 2013) kunnen samenwerkingsverbanden zelf nog hun peildatum kiezen (tussen 2 oktober en 31 juli van een schooljaar), maar er is een wetswijziging onderweg die de peildatum voor alle verbanden voor zowel het SBO als het SO vastlegt op 1 februari. Voor de actuele stand van zaken kunt u terecht op de website van de PO-Raad (www.poraad.nl), thema passend onderwijs).

Bekostiging schooljaar T/T+1

		Teldatum (1 oktober) T-1		Peildatum (1 februari) T	
SO	cat 1	200		210	
	cat 2	10		11	
	cat 3	15		14	
		Basisbekostiging Rijk	Ondersteuningsbekostiging samenwerkingsverband		
DUO-CFI, 1 okt.	cat 1	200 x bedrag cat 1	200 x bedrag cat 1		
	cat 2	10 x bedrag cat 2	10 x bedrag cat 2		
	cat 3	15 x bedrag cat 3	15 x bedrag cat 3		
				Basisbekostiging	Ondersteuningsbekostiging
Swv	cat 1			(210-200) x bedrag basisbekostiging	(210-200) x bedrag cat 1
	cat 2			(11-10) x bedrag basisbekostiging	(11-10) x bedrag cat 2
	cat 3			(14-15) x bedrag basisbekostiging	(14-15) x bedrag cat 3



Bekostiging van het SO: een voorbeeld

In de tabel hiernaast vindt u een voorbeeld van de wijze van bekostiging van het SO.

• Meerdere SO-scholen binnen een samenwerkingsverband

In dit voorbeeld is sprake van één SO-school. Zijn er meerdere SO-scholen in het samenwerkingsverband, dan moet de berekening per school worden uitgevoerd. Het kan immers zo zijn dat de ene SO-school op de peildatum voor een bepaalde categorie meer leerlingen heeft dan op de teldatum, terwijl de andere SO-school voor diezelfde categorie op de peildatum minder leerlingen heeft. De verrekening loopt via het samenwerkingsverband.

• Terugbetalingen

Soms moet er een terugbetaling plaatsvinden. De school in bovenstaand voorbeeld krijgt van DUO-CFI voor vijftien leerlingen categorie 3-bekostiging, maar op de peildatum zijn er slechts veertien leerlingen in die categorie. De SO-school moet de ondersteuningsmiddelen voor die ene categorie 3-leerling dan terugbetalen. Dat zal meestal gebeuren door verrekening met de bekostiging voor andere categorieën. In de wet is opgenomen dat DUO-CFI de betalingsregeling per 1 oktober uitvoert en dat het samenwerkingsverband de verrekening op basis van de peildatum uitvoert. Het aantal leerlingen op de peildatum is dus bepalend voor de volledige bekostiging van de SO-school in het daaropvolgende schooljaar.

• Overdrachtsverplichting

Opvallend is dat in de wet de overdracht van de basisbekostiging bij het SO niet aan de orde komt.¹ Het lijkt alsof die niet betaald hoeft te worden. In bovenstaand voorbeeld is die betaling wel opgenomen. Deze overdrachtsverplichting geldt wel voor de bekostiging van het SBO en het lijkt onwaarschijnlijk dat het de bedoeling is die achterwege te laten bij het SO.

1 Wet op het primair onderwijs, artikel 125b.

Deze omissie in de wet wordt niet hersteld door een wetswijziging – de wet is nu ‘klaar’ – maar niets let een samenwerkingsverband om dit zelf te corrigeren.

Voor de materiële bekostiging van SO-scholen geldt, net als voor het SBO, dat in de wet niet wordt voorzien in een aanvulling in de bekostiging voor materiële kosten. Het advies is om dat als samenwerkingsverband toch te doen. Er is onder passend onderwijs immers geen sprake meer van een groeiregeling zoals voorheen geregeld in het Besluit bekostiging WEC. Bovendien moet het principe toch zijn dat er personele én materiële bekostiging plaatsvindt voor iedere leerling die staat ingeschreven bij de school conform de T-1 systematiek. In de praktijk zijn veel samenwerkingsverbanden ertoe overgegaan om de peildatum ook voor de materiële bekostiging te hanteren en naar analogie van de personele bekostiging, ook de materiële bekostiging op basis van de peildatum aan te vullen.



Bedragen

Voor actuele bedragen van de bekostiging van zware ondersteuning voor samenwerkingsverbanden en het SO kunt u terecht op de website van de PO-Raad.

Bekostiging zware ondersteuning samenwerkingsverband

Net als voor de lichte ondersteuning ontvangen samenwerkingsverbanden ook een bedrag per leerling voor de zware ondersteuning. Dit bedrag bestaat uit:

- een bedrag per leerling basisschool en per leerling SBO voor de personele bekostiging voor het schooljaar T/T+1 (o.b.v. 1 oktober T-1);
- een bedrag per leerling basisschool en per leerling SBO voor de materiële bekostiging voor het kalenderjaar T (o.b.v. 1 oktober T-1).

De grondslag voor de zware ondersteuning is dus breder dan voor de lichte ondersteuning. Ook de leerlingen op SBO-scholen worden hiervoor meegeteld.

Uitputting bekostiging zware ondersteuning

In de wet wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de bijdrage die een samenwerkingsverband moet betalen als overdrachtsverplichting aan het SO de mogelijkheden van het samenwerkingsverband te boven gaan.

Voor de **personele bekostiging** geldt dat de besturen van de basisscholen, SBO-scholen en SO-scholen in de ontbrekende bekostiging moeten bijdragen als de bekostiging van de SO-school op basis van de teldatum (1 oktober) T-1 groter is dan de bekostiging voor zware ondersteuning van het samenwerkingsverband (het vaste bedrag per leerling basisschool en SBO).¹³ In de wet is ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat de bijdrage die een samenwerkingsverband moet betalen als overdrachtsverplichting aan het SO op basis van de peildatum 1 februari de mogelijkheden van het samenwerkingsverband te boven gaan.¹⁴ De bijdrage per school moet in het laatste geval in het ondersteuningsplan zijn vastgelegd. Het ligt voor de hand het tekort om te rekenen in een bedrag per leerling BAO/SBO/SO.

Voor de **materiële ondersteuningsbekostiging** is de benadering in de wet anders dan voor de personele ondersteuningsbekostiging. Er geldt namelijk geen overdrachtsverplichting voor de materiële bekostiging voortvloeiend uit de peildatum. Geadviseerd wordt echter om de

peildatum ook te hanteren voor de overdracht van de materiële basisbekostiging en de materiële ondersteuningsbekostiging, net als voor de personele basisbekostiging en de personele ondersteuningsbekostiging.

Er moet rekening mee worden gehouden dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs te maken krijgen met uitputting van de zware bekostiging op basis van de teldatum T-1 en/of de peildatum. Dit kan het geval zijn voor de personele bekostiging en/of de materiële bekostiging. Tijdens de invoering van passend onderwijs geldt een overgangsregeling die nog enige ruimte geeft aan samenwerkingsverbanden die relatief veel leerlingen met een indicatie hadden. Die regeling wordt echter afgebouwd en dan kan de uitputting een rol gaan spelen.

De overgangsregeling met het vereveningsbedrag biedt onvoldoende soelaas voor samenwerkingsverbanden die in het schooljaar 2015/16 meer SO-leerlingen tellen dan op 1 oktober 2011. Dan kan al snel sprake zijn van uitputting van de bekostiging – zowel op basis van teldatum als op basis van peildatum – en dus ook van een verplichte bijdrage van de deelnemende schoolbesturen.



Verevening

Verevening houdt in dat op basis van de teldatum 1 oktober 2011 een fictieve berekening van de inkomsten wordt uitgevoerd alsof passend onderwijs op die datum al volledig van kracht zou zijn. Op basis van die berekening wordt vastgesteld hoeveel het samenwerkingsverband in die situatie meer of minder nodig heeft in vergelijking met de kosten van de zware ondersteuning op die datum. Dat verschil is het vereveningsbedrag. Het vereveningsbedrag wordt in een overgangsregeling afgebouwd en in 2020-2021 is deze regeling voorbij.

13 Wet op het primair onderwijs, artikel 125a; Wet op de expertisecentra, artikel 119.

14 Wet op het primair onderwijs, artikel 125b.

6.4 | Risico's

Lichte ondersteuning

De bekostiging van de lichte ondersteuning blijft op hoofdlijnen onveranderd. Toch moeten samenwerkingsverbanden rekening houden met veranderingen die redelijk ingrijpend kunnen zijn:

- de schaalvergroting leidt tot forse kwantitatieve wijzigingen in de bekostiging van afzonderlijke SBO's;
- de regionale overlap tussen verbanden is niet langer aan de orde waardoor de omvang van het grensverkeer aanzienlijk afneemt terwijl het 'oude' grensverkeer stopt per 1 augustus 2014;
- de 'oude' samenwerkingsverbanden worden opgeheven en van elk samenwerkingsverband wordt op 31 juli 2014 het batig saldo verdeeld onder de bevoegde gezagen die deelnamen aan dat samenwerkingsverband.

Zware ondersteuning

In de overgangperiode en in de jaren daarna doemen nieuwe risico's op waarop samenwerkingsverbanden antwoorden moeten vinden. Die hebben onder andere betrekking op de kosten van arrangementen, de herbestedingsverplichting en het maken van deugdelijke prognoses.

Kosten arrangementen

De 'rugzak' verdwijnt, evenals de normering van de kosten die daarmee samenhangen (zoals het schooldeel van de leerlinggebonden financiering en het deel ambulante begeleiding). Met de invoering van passend onderwijs moet elk samenwerkingsverband zelf vaststellen of extra ondersteuning nodig is en, zo ja, wat dan de kwalitatieve en kwantitatieve aard van de ondersteuningsbehoefte is zonder dat daar landelijke normen voor beschikbaar zijn. Het risico bestaat dat er te snel en te veel ondersteuning nodig wordt geacht met alle financiële gevolgen

van dien. Ook is er een risico dat noodzakelijke ondersteuning juist *niet* wordt toegekend met als gevolg dat er procedures en geschillen plaatsvinden. Ook kunnen situaties ontstaan waarin de werkvloer geen adequate ondersteuning kan bieden, hetgeen ook weer personele – en dus financiële – consequenties kan hebben. Het ontwikkelen dan wel inhuren van deskundigheid om de juiste arrangementen te bepalen, zal – zeker in de aanloopperiode – ook de nodige kosten met zich brengen.

Het vinden van een goede balans tussen enerzijds het beschikbare budget en anderzijds het bieden van passend onderwijs is voor samenwerkingsverbanden geen geringe uitdaging. Vooral samenwerkingsverbanden die starten met een relatief hoog aantal rugzakindiceringen en/of SO-leerlingen kunnen in een neerwaartse spiraal terecht komen. Dan wordt door een gebrek aan middelen bijvoorbeeld minder ondersteuning aan de basisscholen verstrekt en/of minder verwezen naar het SO. Daardoor kunnen de problemen in de basisscholen zo toenemen dat er geen andere oplossing gezien wordt dan toch maar verwijzing naar het SO. Daardoor komen er nog minder middelen beschikbaar voor de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de ondersteuningscapaciteit van de basisscholen. Enzovoort.

Samenwerkingsverbanden schatten in hun eerste meerjarenbegrotingen de kosten van de arrangementen fors lager dan de kosten die voorheen samenhangen met de rugzakken. Natuurlijk kan besparing gerealiseerd worden door de kosten van de 'oude' rugzakken kritisch tegen het licht te houden, maar dat zal dan wel gepaard moeten gaan met een vergroting van de ondersteuningscapaciteit van de leerkrachten en ander personeel.

Herbestedingsverplichting

Sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering in 2003 is er een forse toename geweest van ambulante begeleiding en – dus ook – van

personeel dat die ambulante begeleiding verzorgt. De bekostiging daarvan eindigt met de invoering van passend onderwijs. Dat geld gaat niet langer naar het SO, maar naar de samenwerkingsverbanden. Het is echter niet de bedoeling dat deze verandering van geldstromen leidt tot omvangrijke ontslagen in het SO. Zou dat wel gebeuren dan zou dat betekenen dat de kosten van uitkeringen in het onderwijs zeer fors stijgen en dat zou leiden tot navenante verhogingen van de premies van het Participatiefonds. Premies die dan weer opgebracht moeten worden door de schoolbesturen die daarvoor geen compensatie krijgen van de overheid.

De huidige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel is niet goed. De vraag naar leraren is (nog) beperkt, niet in de laatste plaats door krimpende leerlingenaantallen in verscheidene regio's. Het probleem is dan ook niet van tijdelijke aard. Om die reden is het 'Onderhandelaarsakkoord mobiliteit passend onderwijs' tot stand gekomen. De bedoeling van dit akkoord is dat personeel dat in het SO boventallig wordt, ingezet wordt bij samenwerkingsverbanden. Dat kan in principe op twee manieren: het personeel komt in dienst van het samenwerkingsverband ('opting-out') of het personeel blijft in dienst van de SO-school maar wordt bekostigd door het samenwerkingsverband die daartoe de middelen overmaakt naar het bevoegd gezag van de SO-school ('herbestedingsverplichting'). De (vaak niet geringe) omvang van deze betalingsverplichting is al gedetailleerd vastgelegd in de wet!

In de eerste meerjarenbegrotingen van samenwerkingsverbanden komt deze omvangrijke kostenpost echter veelal nog niet voor. En deze kostenpost geldt niet slechts één jaar maar betreft mogelijk een groot aantal jaren. De uitwerking van het 'Onderhandelaarsakkoord mobiliteit passend onderwijs' heeft daarmee vergaande gevolgen voor de meerjarenbegroting en vergt alleen al daarom een traject van zorgvuldig overleg en stevige onderhandeling.

Prognoses

Willen samenwerkingsverbanden goede financiële ramingen kunnen maken, dan moeten ze beschikken over deugdelijke prognoses van leerlingenaantallen (in totaal, in het SBO en in het SO), van het aantal arrangementen en van de kosten daarvan. Het maken van dergelijke prognoses is niet eenvoudig.

Nu is de raming van het aantal leerlingen op basisscholen in het samenwerkingsverband niet zo'n probleem. Daarvoor zijn al diverse hulpmiddelen beschikbaar (op gemeenteniveau). Bovendien verschijnt er een gratis internettool van het Arbeidsmarktplatform PO die die prognose per samenwerkingsverband kan maken.¹⁵

Dat ligt anders als het gaat om de prognose van het aantal SBO-leerlingen (zowel op de teldatum 1 oktober als op de peildatum 1 februari). Door de schaal van de SBO-scholen en de interactie met het beleid van het samenwerkingsverband zijn die prognoses moeilijker te onderbouwen. Zeker de eerste jaren zal dit lastig blijken. Toch mag na vijftien jaar ervaring met WSNS van een SBO en een samenwerkingsverband wel een deugdelijke prognose verlangd worden.

De prognose van het aantal SO-leerlingen is nog een in hoge mate onontgonnen terrein. De kosten per leerling zijn hier het hoogst, wat maakt dat juist deze prognose heel veel uitmaakt. Er is een nauwe koppeling tussen verwijzpercentages en het beleid van het samenwerkingsverband ten aanzien van de ondersteuningscapaciteit in het reguliere onderwijs. Dat laatste is lastig in cijfers uit te drukken. Maar ook hier

15 Ten tijde van het schrijven van dit boekje was deze tool nog niet beschikbaar. Naar verwachting zou die in het najaar van 2013 beschikbaar komen. Meer informatie vindt u op www.arbeidsmarktplatformpo.nl.

geldt dat er ervaring mee opgedaan moet worden en dat de ramingen na verloop van tijd een steviger onderbouwing (moeten) krijgen. Zolang die onderbouwing wankel is, kan een afwijking van de raming gauw leiden tot forse tegenvallers. Ook met dat risico dienen samenwerkingsverbanden in hun meerjarenbegroting rekening te houden!



Prognoses en scenario's

Betrouwbare prognoses vormen belangrijke input voor een goede scenarioanalyse. Meer daarover leest u in paragraaf 4.1.

Vrijheid binnen een gemaximeerd ondersteuningsbudget

Met de komst van passend onderwijs is de bekostiging ingrijpend veranderd. De bekostiging van samenwerkingsverbanden passend onderwijs bestaat uit een gemaximeerd ondersteuningsbudget, gebaseerd op een vast ondersteuningsbedrag per leerling. Hiervan gaat een financiële prikkel uit: minder ondersteuning in een speciale setting (zoals in het SBO of SO) betekent meer middelen voor ondersteuning op basisscholen.

De wet gaat uit van compartimentering van lichte en zware ondersteuning in de hele onderwijssector. Beide kennen een onderscheid tussen basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging, dat met invoering van de Wet passend onderwijs ook geldt voor het gehele funderend onderwijs. De basisbekostiging bestaat uit een bedrag per leerling dat overeenkomt met de bekostiging van een leerling in het regulier onderwijs. De ondersteuningsbekostiging bestaat uit een bedrag per leerling voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

Bekostiging lichte ondersteuning

De bekostigingssystematiek van de lichte ondersteuning blijft vrijwel ongewijzigd. Maar door de nieuwe indeling van samenwerkingsverbanden (denk aan schaal en grensverkeer SBO) is toch vaak sprake van forse veranderingen.

Het SBO ontvangt:

- basisbekostiging: een bedrag per leerling o.b.v. T-1;
- ondersteuningsbekostiging: o.b.v. 2 procent van het totale aantal leerlingen BAO en SBO;
- aanvullende bekostiging: van het Rijk en eventueel van het samenwerkingsverband als het aantal SBO-leerlingen meer is dan 2 procent van het totale aantal leerlingen BAO en SBO.

Samenwerkingsverbanden ontvangen:

- een bedrag per leerling BAO voor de personele bekostiging voor het schooljaar T/T+1 (o.b.v. 1 oktober T-1);
- een bedrag per leerling BAO voor de materiële bekostiging voor het kalenderjaar T (o.b.v. 1 oktober T-1);
- eventueel aanvullende bekostiging voor schoolmaatschappelijk werk.

Bekostiging zware ondersteuning

Voor de bekostiging van de zware ondersteuning gelden dezelfde principes als voor de bekostiging van de lichte ondersteuning, maar er zijn ook duidelijke verschillen. Zo zijn er in de overgangsjaren veel eenmalige regelingen.

SO-scholen ontvangen:

- basisbekostiging: een bedrag per leerling o.b.v. T-1;

- ondersteuningsbekostiging: een bedrag per leerling o.b.v. T-1 uit het budget van het samenwerkingsverband, afhankelijk van de categorie waartoe de leerling gerekend wordt (uitvoering: DUO);
- aanvullende bekostiging: van het Rijk en eventueel van het samenwerkingsverband als het aantal leerlingen op de peildatum uitstijgt boven het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober.

Samenwerkingsverbanden ontvangen:

- een bedrag per leerling BAO en per leerling SBO voor de personele bekostiging voor het schooljaar T/T+1 (o.b.v. 1 oktober T-1);
- een bedrag per leerling BAO en per leerling SBO voor de materiële bekostiging voor het kalenderjaar T (o.b.v. 1 oktober T-1).

Verevening

Samenwerkingsverbanden die relatief veel leerlingen met een indicatie hadden, kunnen te maken krijgen met uitputting van de zware bekostiging. Er geldt een overgangsregeling (met een vereveningsbedrag) die nog enige ruimte geeft, maar die wordt de komende jaren afgebouwd en biedt onvoldoende soelaas voor samenwerkingsverbanden die in het schooljaar 2015/16 meer SO-leerlingen tellen dan op 1 oktober 2011. Bij uitputting dienen deelnemende schoolbesturen bij te dragen.

Risico's lichte ondersteuning

- De schaalvergroting leidt tot forse kwantitatieve wijzigingen in de bekostiging van afzonderlijke SBO's;
- er is geen regionale overlap tussen samenwerkingsverbanden meer waardoor de omvang van het grensverkeer aanzienlijk afneemt, terwijl het 'oude' grensverkeer stopt per 1 augustus 2014;
- de 'oude' samenwerkingsverbanden worden opgeheven en van elk samenwerkingsverband wordt op 31 juli 2014 het batig saldo verdeeld onder de bevoegde gezagen die daaraan deelnamen.

Risico's zware ondersteuning

- Kosten arrangementen

Het is geen geringe uitdaging om een goede balans te vinden tussen enerzijds het beschikbare budget en anderzijds het bieden van passend onderwijs. Vooral samenwerkingsverbanden die starten met een relatief hoog aantal rugzakindiceringen en/of SO-leerlingen kunnen in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Het risico bestaat dat samenwerkingsverbanden te snel en te veel ondersteuning nodig achten, dat noodzakelijke ondersteuning juist niet wordt toegekend of dat de werkvloer geen adequate ondersteuning kan bieden (met alle personele, juridische en financiële consequenties van dien).

- Herbestedingsverplichting

De bekostiging van de ambulante begeleiding gaat niet langer naar het SO maar naar de samenwerkingsverbanden. Om omvangrijke ontslagen te voorkomen is in het 'Onderhandelaarsakkoord mobiliteit passend onderwijs' vastgelegd dat boventallig personeel in het SO wordt ingezet bij samenwerkingsverbanden. Dat kan middels 'opting-out' (personeel in dienst bij samenwerkingsverband) of middels de herbestedingsverplichting (personeel in dienst bij het SO maar bekostigd door het samenwerkingsverband). Deze omvangrijke betalingsverplichting komt in de eerste meerjarenbegrotingen van samenwerkingsverbanden veelal nog niet voor.

- Prognoses

Om goede financiële ramingen te maken moeten samenwerkingsverbanden beschikken over deugdelijke prognoses van leerlingenaantallen, het aantal arrangementen en de kosten daarvan. Het maken van die prognoses is niet eenvoudig. Zolang de onderbouwing van de ramingen wankel is, kan een afwijking gauw leiden tot forse tegenvallers: een risico waarmee samenwerkingsverbanden in hun meerjarenbegroting rekening moeten houden.

De planning- en controlcyclus: hoe koppelen we middelen aan strategie?

De planning- en controlcyclus is de ruggengraat van financiële sturing. Planning heeft betrekking op het kiezen van doelen en het definiëren van stappen en het scheppen van condities om die doelen te realiseren. Control verwijst naar het monitoren en evalueren om zo nodig het beleid bij te stellen. De planning- en controlcyclus draagt met andere woorden niet alleen bij aan het stellen van doelen (financieel beleid), maar ook aan het volgen en bewaken van middeleninzet (financieel beheer) en dient derhalve financieel management in de brede betekenis van het woord.

7.1 | Vijf fasen

De planning- en controlcyclus verloopt in elke organisatie in vijf vaste, cyclisch opeenvolgende fasen. De manier waarop organisaties precies inhoud geven aan de fasen en op welke manier ze diverse geledingen binnen hun organisatie betrekken, varieert.

7.2 | Succesfactoren

Bij een goede planning- en controlcyclus komt nogal wat kijken. Het gaat daarbij niet alleen om (technische) aspecten van de cyclus zelf. Een goede planning- en controlcyclus vraagt om:



Figuur 5. De vijf fasen van de planning- en controlcyclus.

- een gedegen uitwerking van de vijf fasen van de cyclus;
- een voor alle betrokkenen werkbaar verdeling van activiteiten over het jaar;
- een passend deskundigheidsniveau, zodat alle betrokkenen in staat zijn de gevraagde bijdragen en kwaliteit te leveren;
- een inbedding in een cultuur waarin het geven en ontvangen van sturing, het afleggen van verantwoording en het leren van fouten als vanzelfsprekend of op zijn minst als wenselijk worden beschouwd;
- de discipline om herhaaldelijk systematisch alle fasen van de cyclus te doorlopen;
- de bereidheid om bij het stellen van doelen niet alleen eigen ervaringen en kennis, maar ook ervaringen en onderzoeken van derden een plek te geven;
- de bereidheid om de koppeling tussen doelen en middeleninzet – wezenlijk voor niveau 4 van financieel management (zie paragraaf 2.2) – een centrale rol te geven.

Competenties

De competenties van de betrokken medewerkers beïnvloeden het verloop van de planning- en controlcyclus. De deskundigheidsprofielen voor financieel management beschrijven welke competenties nodig zijn. Daarbij kunt u bijvoorbeeld denken aan de vaardigheid om financiële ontwikkelingen in meerjarig perspectief te doorzien of aan de kennis die nodig is om risico's in te schatten die de doelenverwezenlijking bedreigen. Meer informatie over de deskundigheidsprofielen financieel management vindt u in hoofdstuk 9.

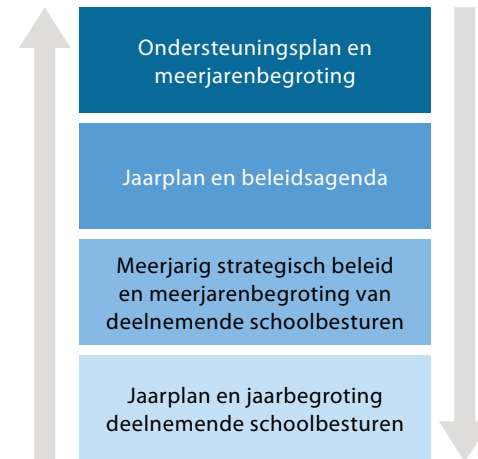
7.3 | Planning- & control in de praktijk

De planning- en controlcyclus omvat meerdere stappen en activiteiten. Belangrijk aandachtspunt vooraf is dat alle fasen met elkaar

samenhangen. In de praktijk is er veelal sprake van een continue wisselwerking tussen de fasen van de planning- en controlcyclus. De fasen worden lang niet altijd in dezelfde volgorde doorlopen. Niet de volgorde maar de onderlinge samenhang van de fasen is essentieel.

Fase 1 en 2: Plannen en Programmeren

Fase 1 en 2 van de planning- en controlcyclus, plannen en programmeren, bestaan uit de realisatie van een aantal – onderling samenhangende – beleidsdocumenten en alle bij deze plannen horende begrotingen.¹



Figuur 6. Plannen en begrotingen in integraal verband.

¹ Begroten is ook een belangrijk onderdeel van fase 3 (budgetteren), maar budgetteren is meer dan alleen begroten. Aan fase 3 geven we in de volgende paragraaf afzonderlijk aandacht.

Voor een doelgerichte, efficiënte en transparante inzet van middelen is een sterke koppeling tussen enerzijds de inhoudelijke doelstellingen uit het ondersteuningsplan en anderzijds de (meerjaren)begroting essentieel. Een goed ondersteuningsplan bevat de vertaling van missie, visie en strategisch beleid naar concrete, operationele doelstellingen, activiteiten, resultaten en budget. Dat sluit aan op de volgende elementen van dynamische strategievorming (zie hoofdstuk 4):

1. missie;
2. omgevingsverkenning;
3. scenario's;
4. opties;
5. visie.

Doelen stellen

Vooraf het stellen van doelen verdient aandacht. Een aantal factoren verbetert de kwaliteit van doelen en vergroot de kans op het behalen daarvan:

1. u baseert de keuze van doelen niet bij voorbaat en voortdurend op slechts één bron. U ruimt tijd in voor het verzamelen van informatie en informeert uzelf over actuele ontwikkelingen (zie ook paragraaf 3.3);
2. u zorgt voor een tijdige, werkbare, toegankelijke, beheersbare en betaalbare informatiestroom;
3. u organiseert (tijdig) inspiratie die ruimte schept voor nieuwe impulsen en denken buiten gebaande paden;
4. u focust op enkele doelstellingen. Plannen met slechts enkele centrale speerpunten hebben een grotere kans op realisatie ('minder is meer');
5. u creëert draagvlak door alle belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij het stellen en uitwerken van doelen. Dit ontslaat u overigens niet van uw recht en plicht strikt te sturen

op doelenverwezenlijking en waar nodig zelfs uw opvatting te laten domineren over die van anderen;

6. formuleer uw doelen helder. Maak daarbij liefst niet alleen gebruik van de SMART-criteria (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden). Met behulp van het (aanvullende) CHI-model (Concreet, Helder en Inspirerend) kunt u ervoor zorgen dat uw doelen ook inspirerend zijn;
7. u houdt doelen en resultaten levend door er continu over te blijven communiceren. Voorkom zo dat uw plannen in een lade belanden en nooit gerealiseerd worden.

Fase 3: Budgetteren

In fase 3, de budgetteringsfase, gaat het om meer dan alleen het opstellen van een begroting. Het gaat ook om het plannen, coördineren en toewijzen van financiële middelen en uitgaven.

Fase 3 bestaat uit de volgende (niet noodzakelijkerwijs chronologische) onderdelen:

- het ramen van te verwachten doorlopende baten (zie hoofdstuk 6) en lasten (baten en lasten van ongewijzigd beleid);
- het ramen van lasten en lastenverschuivingen die samenhangen met de in fase 1 en 2 geformuleerde nieuwe doelstellingen (lasteneffecten nieuw beleid)²;
- het beoordelen van de uitkomsten van deze baten- en lastenramingen op hun bedrijfseconomische aanvaardbaarheid, bijvoorbeeld door ze te toetsen aan een vooraf opgesteld financieel

2 Wellicht zorgt nieuw beleid ook voor een nieuwe batenstroom; we gaan er in dit voorbeeld echter vanuit dat de nieuwe doelstellingen vooral leiden tot nieuwe lasten of verschuivingen in bestaande lasten.

kader dat uitspraken doet over de wenselijke rentabiliteit en vermogensverhoudingen;

- het waar nodig aanpassen van de middeleninzet;
- het vaststellen van de definitieve begroting en budgetten;
- het toekennen van budgetten aan budgethouders.

De kwaliteit van ondersteuning is gebaat bij het goed en gericht besteden van middelen. Dat vraagt om keuzes, maar de keuzemogelijkheden op korte termijn zijn beperkt. Een belangrijk deel van de uitgaven ligt volgens velen nu eenmaal voor een langere periode vast. Het gericht toewijzen van middelen vraagt soms om enig geduld en zeker om het budgetteren in meerjarig perspectief. Het gaat om een integratie van meerjarig beleid en de meerjarige inzet van personele en materiële middelen. Dat betekent dat beleids- en budgetteringsprocessen heel goed op elkaar moeten worden afgestemd.

Deze fase van de planning- en controlcyclus past bij element 6 (Routekaart) van de dynamische strategievorming die wordt besproken in hoofdstuk 4.



Een potentieel knelpunt

Samenwerkingsverbanden ontvangen de middelen voor uitvoering van het ondersteuningsplan. De uitvoering rust echter bij deelnemende schoolbesturen. Het ligt dan ook voor de hand dat de schoolbesturen zo veel mogelijk grip willen hebben op de verdeling van middelen, hetgeen een risico kan zijn voor de slagkracht van samenwerkingsverbanden. De macht van samenwerkingsverbanden hangt daarom af van – enerzijds – de bereidheid van deelnemende schoolbesturen om daadwerkelijk samen te werken en te kiezen voor het gezamenlijke/maatschappelijke belang en – anderzijds – de visie en overtuiging van de directeur van het samenwerkingsverband. In hoeverre slaagt hij erin om partijen op één lijn te krijgen?

Fase 4: Uitvoeren

In fase 4, de uitvoeringsfase, houdt het samenwerkingsverband zich zo goed mogelijk aan de overeengekomen doelen en budgetten. Gerichte, overzichtelijke en toegespitste managementrapportages hebben een belangrijke rol. Daarbij zijn er drie grote uitdagingen:

1. er moeten aansprekende tussentijdse rapportages komen over de inzet en uitputting van budgetten, waarin bijzaken van hoofdzaken gescheiden zijn;
2. die tussenrapportages (of bijlagen) moeten ook informeren over de voortschrijdende doelenverwezenlijking, zodat een beeld ontstaat van de verhouding tussen middeleninzet en bereikte opbrengsten;
3. er moeten heldere afspraken komen over wie wanneer tussentijdse, ongewenste afwijkingen signaleert en hoe en wanneer budgethouders aan hun leidinggevende aangeven wat hun verklaring is voor afwijkingen en wat hun maatregelen zullen zijn.

In de uitvoeringsfase vinden er regelmatig, en op verschillende niveaus, gesprekken plaats om de uitvoering te volgen en waar nodig tussentijds bij te sturen. Fase 5 en fase 4 zijn in de praktijk dan ook niet altijd strikt gescheiden. Al werkende wordt in de uitvoeringsfase ook al informatie vastgelegd die nodig is voor fase 5, evaluatie en verantwoording.

De uitvoeringsfase van de planning- en controlcyclus sluit aan op element 7 (Bewegen) van de dynamische strategievorming die aan de orde komt in hoofdstuk 4.

Fase 5: Evalueren en verantwoorden

Evaluatie en verantwoording (fase 5) zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het draait in deze fase zowel om het evalueren van de ondernomen activiteiten als om het afleggen van verantwoording over de resultaten van die activiteiten, de verhouding tussen de geplande en werkelijke middeleninzet en de verhouding tussen de werkelijke middeleninzet en de behaalde resultaten. Evaluatie en verantwoording vinden plaats op elk niveau in de organisatie.



Soorten informatie

We kunnen informatie onderverdelen in twee soorten:

(1) wat doet het samenwerkingsverband? en (2) wat is hiervan het resultaat? Welke informatie we willen hebben over het resultaat, bepaalt welke informatie we willen hebben over activiteiten. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat we – naast de wettelijke verplichte informatievergaring – alleen gegevens over die activiteiten verzamelen die inzicht geven in resultaten.

Een andere onderverdeling is die in sturingsinformatie en evaluatie-informatie. Sturingsinformatie geeft een beeld van 'hoe het samenwerkingsverband het doet'. Dat is doorgaans informatie die betrekking heeft op de bedrijfsvoering en de procesgang. Evaluatie-informatie is gericht op de evaluatie van beleid. Hiermee wordt teruggeblikt op behaalde resultaten.

Evaluatie en verantwoording zijn geen doel op zich, maar in de eerste plaats een middel om tot betere opbrengsten te komen. Verantwoording dient te worden afgelegd aan interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen en extern aan de overheid en andere externe stakeholders. Het jaarverslag heeft daarin een sleutelrol.

De evaluatie en verantwoording hebben altijd betrekking op de volgende vragen:

- welke doelen wilde u realiseren, welke doelen zijn gehaald en waarom zijn juist deze doelen gehaald?
- welke doelen zijn niet gehaald en waarom zijn juist deze doelen niet gehaald?
- hoe verhouden die resultaten zich tot de ingezette middelen en waarom zijn de budgetten over- of onderschreden?
- wat kunt u leren uit de eerste drie vragen en welke consequenties moet dat hebben voor afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, budgetverdelingen en latere beleidsplannen?

De momenten en wijze waarop u evalueert en verantwoording aflegt, worden ook beïnvloed door wet- en regelgeving en de interne werking van statuten, reglementen en managementcontracten. In hoofdstuk 8 staan we daarom stil bij wat vanuit die externe en interne regels wenselijk is.

In deze fase van de planning- en controlcyclus hoort element 8 (Meten en bewaken) van de dynamische strategievorming uit hoofdstuk 4.

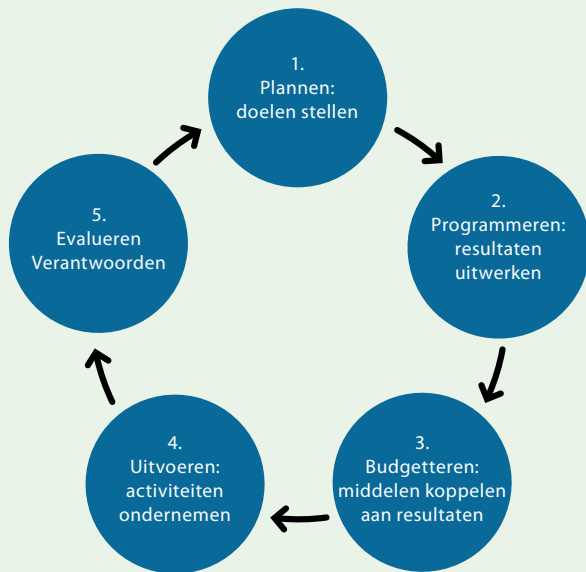
Verder lezen

- M. van der Hoff-Israël (2005), *Beleid en beheer bij lumpsum*, Kluwer Fiscaal, ISBN 9789013022162.



Planning- & controlcyclus: de ruggengraat van financiële sturing

De planning- & controlcyclus is de ruggengraat van financiële sturing. Een goed ontworpen planning- & controlcyclus draagt niet alleen bij aan het stellen van doelen (financieel beleid), maar ook aan het volgen en bewaken van middeleninzet (financieel beheer).



De vijf fasen van de planning- en controlcyclus.

Fasering

De planning- en controlcyclus verloopt in vijf vaste, cyclisch opeenvolgende fasen. Die fasen hangen met elkaar samen. Niet de volgorde maar de samenhang is essentieel. De manier waarop organisaties precies inhoud geven aan de fasen en op welke manier ze diverse geledingen binnen hun organisatie betrekken, varieert.

Fase 1 ('Plannen') en **2 ('Programmeren')** bestaan uit de realisatie van een aantal – onderling samenhangende – beleidsdocumenten en alle bij deze plannen behorende begrotingen. Vooral het stellen van doelen verdient aandacht. Een aantal factoren verbetert de kwaliteit en slagsingskans van de doelstellingen:

- u baseert de keuze van doelen niet bij voorbaat en voortdurend op slechts één bron. U ruimt tijd in voor het verzamelen van informatie en informeert uzelf over actuele ontwikkelingen;
- u zorgt voor een tijdige, werkbare, toegankelijke, beheersbare en betaalbare informatiestroom;
- u organiseert (tijdig) inspiratie die ruimte schept voor nieuwe impulsen en denken buiten gebaande paden;
- u focust op enkele doelstellingen;
- u creëert draagvlak door alle belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij het stellen en uitwerken van doelen;

- u verheldert doelen niet alleen door gebruik te maken van de SMART-criteria, maar ook met behulp van het (meer inspirerende) CHI-model;
- u houdt doelen en resultaten levend door er continu over te blijven communiceren.

In deze fase horen de elementen 1 (Missie), 2 (Omgevingsverkenning), 3 (Scenario's), 4 (Opties) en 5 (Visie) van de in totaal acht elementen van de dynamische strategievorming uit hoofdstuk 4.

Fase 3 ('Budgetteren') draait om het plannen, coördineren en toewijzen van financiële middelen en uitgaven en bestaat uit de volgende (niet noodzakelijkerwijs chronologische) onderdelen:

- het ramen van te verwachten doorlopende baten en lasten;
- het ramen van lasten(verschuivingen) die samenhangen met nieuw beleid;
- het beoordelen van de uitkomsten van deze baten- en lastenramingen op hun bedrijfseconomische aanvaardbaarheid;
- het waar nodig aanpassen van de middeleninzet;
- het vaststellen van de definitieve begroting en budgetten;
- het toekennen van budgetten aan budgethouders.

Beleids- en budgetteringsprocessen dienen goed op elkaar afgestemd te worden. Om middelen gericht te kunnen inzetten is een meerjarig perspectief onontbeerlijk.

In deze fase hoort element 6 (Routekaart) van de dynamische strategievorming uit hoofdstuk 4.

In **fase 4 ('Uitvoering')** houdt het samenwerkingsverband zich zo goed mogelijk aan de overeengekomen doelen en budgetten. Gerichte, overzichtelijke en toegespitste managementrapportages verschaffen in deze fase informatie over de inzet en uitputting van budgetten, de voortschrijdende doelenverwezenlijking, eventuele afwijkingen,

verklaringen daarvan en getroffen maatregelen. Er is regelmatig overleg op diverse niveaus om de uitvoering te volgen en, indien nodig, tussentijds bij te sturen.

In deze fase hoort het zevende element (Bewegen) van de dynamische strategievorming uit hoofdstuk 4.

Fase 5 draait om '**Evaluatie en verantwoording**' met betrekking tot de ondernomen activiteiten, de behaalde resultaten, de verhouding tussen geplande en gerealiseerde middeleninzet en de verhouding tussen middeleninzet en resultaten. Evaluatie en verantwoording vinden plaats op elk niveau in de organisatie. Evaluatie en verantwoording zijn geen doel op zich, maar in de eerste plaats een middel om tot betere opbrengsten te komen.

In deze fase hoort het element 8 (Meten en bewaken) van de acht elementen van dynamische strategievorming (zie hoofdstuk 4).

Succesfactoren

Succesfactoren voor een goed functionerende planning- & controlcyclus:

- een gedegen uitwerking van de vijf fasen van de cyclus;
- een voor alle betrokkenen werkbare planning van activiteiten;
- een passend deskundigheidsniveau van betrokkenen;
- een inbedding in een cultuur waarin het geven en ontvangen van sturing, het afleggen van verantwoording en het leren van fouten op zijn minst als wenselijk worden beschouwd;
- de discipline om herhaaldelijk systematisch alle fasen van de cyclus te doorlopen;
- de bereidheid om ervaringen en onderzoeken van derden mee te nemen bij het doelen stellen;
- de bereidheid om de koppeling tussen doelen en middeleninzet een centrale rol te geven.

Toezicht en medezeggenschap: hoe leggen we verantwoording af?

Directeuren van samenwerkingsverbanden (directeuren swv) hebben een zekere mate van autonomie als het gaat om het ontwikkelen en uitvoeren van beleid binnen het samenwerkingsverband. Ze nemen beslissingen over de koers van de organisatie en de inzet van middelen. Het is daarom niet meer dan billijk dat ze (niet alleen extern, maar ook intern) verantwoording afleggen over hun keuzes en handelen en de gerealiseerde opbrengsten. Ze moeten handelen binnen de afgesproken kaders (met name het ondersteuningsplan) en regels en zich realiseren dat zowel een deelnemer, een toezichthouder als een medezeggenschapsorgaan, elk vanuit een specifieke verantwoordelijkheid, meekijkt, meedenkt en meeweegt.

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen directeuren swv, deelnemende schoolbesturen, toezichthouders en medezeggenschapsorganen rust in belangrijke mate op wettelijke spelregels en governancecodes. Die bepalen sterk hoe samenwerkingsverbanden in statuten en reglementen een nadere uitwerking geven aan de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In bijlage I vindt u een samenvatting van enkele belangrijke regels in dit verband.

Omdat intern toezicht en medezeggenschap uiterst relevante functies zijn in het kader van het beleidsproces – en derhalve ook in relatie tot financieel management – staan hun rollen in dit hoofdstuk centraal. Of het interne toezicht door middel van functionele scheiding¹ of organieke scheiding² gestalte krijgt, doet in dit verband minder ter zake.

8.1 | Toezicht

Toezicht moet eraan bijdragen dat het voortbestaan van het samenwerkingsverband is gewaarborgd en het beleid kan rekenen op draagvlak bij de deelnemers en betrokkenen (zoals ouders en personeel), recht doet aan hun belangen en die van de leerlingen en voor maatschappelijk wenselijke resultaten zorgt, zonder dat bij dit alles zorgzaamheid, goed werkgeverschap, integriteit en rechtmatigheid in het gedrang komen. Toezicht is dus geen doel, maar een middel om een duurzame

-
- 1 Bij functionele scheiding wordt voor het toezicht geen nieuw toezichthoudend orgaan opgericht, maar worden bestuurlijke en toezichthoudende rollen verdeeld over de algemene ledenvergadering, het bestuur en een gemandateerde directeur.
 - 2 Bij organieke scheiding worden beide functies (besturen en toezicht houden) toegekend aan strikt onderscheiden en gescheiden organen: bijvoorbeeld het professionele bestuur (een directeur-bestuurder) en de raad van toezicht.



Wet passend onderwijs

De Wet passend onderwijs verklaart de wettelijke bepalingen die gaan over Goed Bestuur, en dan met name met betrekking tot de scheiding van bestuur en toezicht, ook van toepassing op samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Die scheiding kan op verschillende manieren worden ingevuld, maar algemeen geldt dat er altijd een of meer besturende en een of meer toezichthoudende organen zijn, met eigen specifieke verantwoordelijkheden.

Meer informatie over de Wet passend onderwijs en andere relevante wetgeving vindt u in bijlage I.

verwezenlijking van waardevolle doelen te bevorderen. Toezichthouders kunnen daartoe waar nodig bevragen, adviseren, instemmen, goedkeuren of afkeuren.

Toezichthouders willen toezicht houden op vooraf gestelde doelen, hun draagvlak, hun onderbouwing en natuurlijk hun verwezenlijking. Relevante vragen in dit verband zijn:

1. wat zijn de doelen die het samenwerkingsverband zich heeft gesteld?
2. welke partijen en geledingen zijn betrokken geweest bij het formuleren van die doelen?
3. waarom zijn juist deze doelen gekozen?
4. wat kan de verwezenlijking van deze doelen bedreigen?
5. wat is er gedaan om dat te voorkomen?
6. hoe kunnen we straks zien hoe het met de doelenverwezenlijking staat?
7. hoe kunnen we ervoor zorgen dat we bij dit alles niet alleen varen op subjectieve informatie, maar ook kunnen bouwen op meer objectieve gegevens?



Schoolbesturen in een dubbelrol

Binnen samenwerkingsverbanden spelen de deelnemers een belangrijke rol. De deelnemers zijn de schoolbesturen die bij het samenwerkingsverband zijn aangesloten, die het samenwerkingsverband in stand houden en ten behoeve van wie het samenwerkingsverband zijn activiteiten uitvoert. Deelnemers kunnen binnen samenwerkingsverbanden invloed uitoefenen als lid (als het samenwerkingsverband de verenigingsvorm heeft) of als deelnemer die met het samenwerkingsverband een aansluitingsovereenkomst is aangegaan (als het samenwerkingsverband een stichting is).

Belangen

Deelnemers hebben in zekere zin een dubbele rol ten opzichte van het samenwerkingsverband. Enerzijds hebben ze er belang bij dat het samenwerkingsverband als geheel deugdelijk functioneert. Anderzijds mogen (en zullen) deelnemers ook een bepaalde mate van eigenbelang nastreven (*“What’s in it for me?”*) en hun eigen verantwoordelijkheid als schoolbestuur proberen af te grenzen. Vanuit het oogpunt van ‘good governance’ is het van belang deze beide invalshoeken te onderscheiden. Het erop toezien dat het samenwerkingsverband als geheel goed functioneert, is de toezichtsrol die hierna verder wordt besproken. De beïnvloeding ten behoeve van het eigenbelang moet elke deelnemer voor zichzelf afwegen en inbrengen, maar wél te bestemder plaats. Individuele deelnemersbelangen kunnen worden nagestreefd in een algemene ledenvergadering of een deelnemersraad, maar bij voorkeur niet in een collectief toezichthoudend orgaan als een raad van toezicht of een toezienend stichtingsbestuur.

In aanvulling daarop willen toezichthouders toezicht houden op meer beheersmatige aspecten van de organisatie. Tekortkomingen in efficiency, de planning- & controlcyclus, de administratieve organisatie en het risicomanagement kunnen immers het succesvol voortbestaan van de organisatie bedreigen.

De *Checklist toezicht op financiën en financieel beleid* (Nederlandse vereniging van toezichthouders in de kinderopvang³) biedt houvast bij het stellen van vragen over beleid en beheer. De checklist gaat in op zaken als:

- de toereikendheid van informatie;
- financiële doelen;
- de effectiviteit van de middeleninzet;
- efficiency;
- de planning- en controlcyclus;
- de administratieve organisatie;
- de rol van de accountant;
- de rol van de bankier.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Regels geven meestal voldoende duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maar al werkende ontstaat er tussen toezichthouders en directeuren soms onduidelijkheid over wat nu precies op wiens bord hoort. Dat risico is bij samenwerkingsverbanden nog wat groter dan binnen onderwijsorganisaties omdat:

- binnen samenwerkingsverbanden nog veel nieuw beleid moet worden ontwikkeld;

- de toezichthouders zelf vaak bestuurders van onderwijsorganisaties zijn;
- bij toezichthouders de neiging kan bestaan ook deelnemersbelangen in te brengen.

Om dat risico te beperken, is het aan te raden om – met enige regelmaat en in samenspraak tussen directeuren swv en toezichthouders – antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wat zien wij als de belangrijkste verschillen tussen dagelijks leiding geven, besturen en toezicht houden?
2. Wat zijn de belangrijkste onderwerpen die we met elkaar bespreken om te informeren, tot advies te komen of instemming te krijgen?
3. Wat zijn de belangrijkste factoren die voor ons het succes van het samenwerkingsverband bepalen (toezichtkader)?
4. Wat zijn de inhoud en frequentie van de onderlinge informatievoorziening, zodat iedereen zijn rol naar behoren kan vervullen?

De antwoorden op deze vragen kunnen als input dienen voor een toezichtkader, een jaaragenda voor het overleg tussen directeuren swv en toezichthouders en een informatiecanon. In het toezichtkader staat welke factoren bepalend worden geacht voor het succes van het samenwerkingsverband. De jaaragenda geeft weer op welk moment alle belangrijk geachte onderwerpen worden besproken. De informatiecanon geeft aan welke informatie op welk moment beschikbaar moet zijn. Op bladzijde 85 en 86 vindt u een aanzet voor een toezichtkader en een voorbeeld van een jaaragenda voor een samenwerkingsverband.

3 De checklist is ook verkrijgbaar bij Bureau Bestuurlijk Advies en voorheen ook via de site van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen.

Rechten en plichten

In bijlage II vindt u een uitvoerig deskundigheidsprofiel van de interne toezichthouder. Hierin leest u ook welke rechten en plichten toezichthouders hebben ten aanzien van belangrijke financiële documenten, zoals de jaarrekening en de begroting.

Toezichtkader: een aanzet

Strategie	<ul style="list-style-type: none">• Evaluatie Ondersteuningsplan• Ontwikkelingen Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs• Regionale en lokale ontwikkeling jeugdzorg• Landelijke ontwikkelingen passend onderwijs (benchmarks, experimenten e.d.)
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">• Stand van zaken t.a.v. Toezichtkader Inspectie• Ondersteuningsniveau scholen (basisondersteuning, ambitieniveaus)• Arrangementen en toelatingen/terugplaatsingen SBO, SO, tussenvoorzieningen e.d.• Thuiszitters, grensverkeer• Bezwaarprocedures en klachten• Professionaliseringsactiviteiten• Gebruik loketfunctie
Personeel	<ul style="list-style-type: none">• Ontwikkeling aantal functies en verloop• Werknemerstevredenheid, werkbelasting en verzuim• Professionalisering en ontwikkeling
Financiën	<ul style="list-style-type: none">• Meerjarenbegroting (relatie met middelentoedeling en krimp)• Budgetontwikkeling lichte/zware ondersteuning• Ontwikkeling overhead (staf, expertise e.d.)
Interne organisatie en netwerk	<ul style="list-style-type: none">• Overleg OPR/MR-P• Overleg Samenwerkingsverband VO• Overleg Jeugdzorg, Leerplicht, Cluster 1/2 e.d.

Jaaragenda: een voorbeeld

	Datum vergadering	Goedkeuren/vaststellen	Informereren	Verantwoorden
1	Maart		<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiebulletin bestuur* 	<ul style="list-style-type: none"> • Themabericht Domein Kwaliteit** • Halfjaarbericht Financiën*** • Altijd: early warning set****
2	Juni	Jaarverslag (incl. jaarrekening)	<ul style="list-style-type: none"> • Management letter accountant • Organisatiebulletin bestuur* 	<ul style="list-style-type: none"> • Early warning set**** • Bestuursverslag
3	September		<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiebulletin bestuur* 	<ul style="list-style-type: none"> • Themabericht Domein Strategie** • Halfjaarbericht Financiën*** • Early warning set****
4	December	Begroting	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiebulletin bestuur* 	<ul style="list-style-type: none"> • Themabericht Domein Personeel** • Early warning set****

Toelichting bij voorbeeld jaaragenda

* Organisatiebulletin bestuur

Het bestuur zet in dit bulletin ter informatie de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen op een rij. Het bulletin is bedoeld om feeling te houden met de veelheid aan activiteiten die binnen het samenwerkingsverband worden ondernomen. Het bulletin vermeldt de voortgang van interne en externe contacten en relevante ontwikkelingen en staat stil bij zaken die intern of extern de belangstelling hebben getrokken en die niet al zijn opgenomen in de meer formele informatie- of verantwoordingsstromen.

** Themabericht Domeinen

Deze berichten sluiten aan op de thema's die zijn benoemd in het toezichtkader en maken het mogelijk om de verantwoording van het bestuur aan de toezichthouder vorm te geven. Een themabericht gaat in op de binnen het domein behaalde doelen en komt met informatie over alle belangrijk geachte indicatoren.

*** Financieel halfjaarbericht

Het financiële halfjaarbericht geeft informatie over de budgetuitputting en de andere in het toezichtkader genoemde financiële items, bevat verwachtingen over de ontwikkeling van het jaarresultaat en koppelt financiële informatie aan informatie over doelenverwezenlijking.

**** Early warning set

De early warning set geeft als dat nodig is tussentijds informatie over binnengekomen klachten, (arbeids)conflicten, aansprakelijkheidsstellingen, bijzondere projectontwikkelingen en bijzonder negatieve financiële ontwikkelingen.

Uitdagingen

De directeur swv is verantwoordelijk voor financieel beleid en beheer. Dat impliceert dat hij moet beschikken over financiële kennis. Kennisgebrek bij directeuren swv kan de relatie met de toezichthouder onnodig onder druk zetten. Hoewel directeuren swv ondersteuning kunnen inschakelen en ook regelmatige evaluaties, integrale kwaliteitszorg en interne audits hen kunnen helpen, zijn dat geen afdoende oplossingen voor kennisgebrek. Bijscholing is soms nodig.

De toezichthouder is verantwoordelijk voor een integraal financieel toezicht. Er zijn drie problemen waarmee hij in de praktijk nogal eens te maken krijgt:

1. financiële informatie heeft nog een overwegend beheersmatig karakter, legt meestal geen heldere verbanden tussen middelen-inzet en doelen en heeft meer betrekking op het verleden dan op de toekomst. Het is van belang in samenspraak met de directeur swv tot 'echte' informatie over doelenverwezenlijking te komen: een proces van enkele jaren waarin ook regionale kwaliteitszorg een belangrijke rol speelt;
2. financiële mee- en tegenvallers worden vaak veel te laat in het jaar bekend en in de ontwikkeling van kwartaal- en jaarresultaten is te vaak weinig lijn te ontdekken. Een kritische herbeschouwing van de manier waarop tussentijdse resultaten tot stand komen en worden vergeleken met budgetten, is op zijn plaats;

3. financiële informatie komt zelden op echt onafhankelijke wijze tot stand. Aan de berekening gaan bewuste, en soms zelfs onbewuste, maar veelal wel legitieme keuzes vooraf, die een grote invloed hebben op de getoonde uitkomsten. Evaluaties en audits dienen daarom niet alleen gericht te zijn op resultaten en uitkomsten, maar ook op de transparantie waarmee ze tot stand komen en de consistentie van onderliggende keuzes en aannames.

8.2 | Medezeggenschap

Medezeggenschap is – net als toezicht – geen doel op zich, maar een middel om een bijdrage te leveren aan de organisatiedoelen. Het is wenselijk dat een medezeggenschapsorgaan betrokken wordt bij een aantal onderdelen van de planning- en controlcyclus (met name: opstelling/bijstelling van het ondersteuningsplan), kan rekenen op een goede informatievoorziening en door tijdige betrokkenheid en goede informatie op een goede wijze tot advies en/of instemming kan komen.



Wet passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden zijn volgens de Wet passend onderwijs verplicht een ondersteuningsplanraad (OPR) in te richten die bestaat uit personen die worden afgevaardigd door de MR'en van de aangesloten scholen. De ondersteuningsplanraad moet voor de helft uit ouders en voor de helft uit personeel bestaan. De ondersteuningsplanraad heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. Tevens moet een medezeggenschapsraad met alleen een personeelsgeleding (MR-P) worden ingericht vanuit de personeelsleden die werkzaam zijn in dienst of ten behoeve van het samenwerkingsverband. De positie, inrichting en organisatie van medezeggenschap worden nader uitgewerkt in statuten en reglementen. Meer informatie over de Wet passend onderwijs en andere relevante wetgeving vindt u in bijlage I.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Directie en OPR/MR-P dienen elkaar te versterken en scherp te houden in elke fase van de beleidscyclus. Het is raadzaam vooraf al in de planning- & controlcyclus goed aan te geven bij welke onderdelen de OPR en/of de MR-P actief betrokken is en in welke rol. Bereidt de OPR en/of de MR-P het beleid mede voor of heeft de raad een adviserende of instemmende rol? De informatievoorziening kan vervolgens qua frequentie en inhoud goed op die rol worden afgestemd. Een toezichtkader, jaaragenda en informatiecanon kunnen daarbij behulpzaam zijn (zie hiervoor).

De rollen van het bestuur en de OPR/MR-P per fase van de beleidscyclus kunnen als volgt worden omschreven:

- **Vorbereiding:** alle partijen kunnen initiatief nemen voor nieuw beleid en OPR-/MR-P-leden verdienen de ruimte om hierin te participeren.
- **Opstelling:** de OPR/MR-P kan in deze fase beleidsconcepten bekijken en commentariëren.
- **Besluitvorming:** de directie doet een voorstel, de OPR/MR-P oordeelt. Geregeld in de WMS.
- **Uitvoering:** de OPR/MR-P volgt de uitvoering.
- **Evaluatie:** OPR/MR-P en directeuren swv kunnen actief evalueren. Het risico bestaat dat dit in de praktijk te weinig gebeurt en dat een gesprek over aanpassing of vernieuwing van beleid pas start wanneer zaken mis dreigen te gaan.



Vragen bij evaluatie

Evaluatie door de OPR/MR-P richt zich op de vraag of gestelde doelen daadwerkelijk zijn bereikt of verwezenlijking nog op zich laat wachten of zelfs bijstelling van beleid wenselijk is. Hierbij moeten onderstaande vragen aan bod komen:

- wat zijn de doelen die de directie zich had gesteld?
- hoe staat het met de doelenverwezenlijking?
- welke oorzaken worden gegeven voor vertragingen of onmogelijkheden in de doelenverwezenlijking?
- zijn we terugkijkend ook tussentijds adequaat geïnformeerd?
- kunnen we uit deze evaluatie iets leren over de wijze waarop de OPR/MR-P betrokken is bij het beleidsvormende of beleidsvolgende proces?

Uitdagingen

Bij directeuren swv en de OPR/MR-P kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of iets nieuw beleid is of slechts een nadere uitwerking van bestaand beleid. Dat kan tot irritatie leiden bij het medezeggenschapsorgaan en/of directeuren swv. Dergelijke onduidelijkheden zijn te voorkomen door vooraf de uitvoeringsruimte expliciet in het beleidsvoorstel op te nemen.

Ook verschillen in de doelgerichtheid van de directie en de OPR/MR-P kunnen voor problemen zorgen. Idealiter streven zowel directeuren swv als OPR-/MR-P-leden het algemeen belang van de organisatie na. Het kan echter voorkomen dat bijvoorbeeld de oudergeleding van de OPR slechts een deelbelang vertegenwoordigt, zoals het belang van kinderen met een bepaalde beperking. Scherp te van alle betrokkenen op dit punt is nodig.



Informatie: basis voor de relatie tussen OPR/MR-P en directie

Informatie is de basis voor het overleg tussen OPR/MR-P en de directeur van het samenwerkingsverband. Een adviesaanvraag zal vergezeld moeten gaan van informatie over de wijze waarop een voorgenomen besluit tot stand is gekomen en welke afwegingen hebben plaatsgevonden. Het advies van de OPR/MR-P zal de overwegingen moeten bevatten die hebben geleid tot de uiteindelijke opvatting van de raad – een ‘negatief advies’ van de OPR/MR-P heeft weinig zin, want de directeur kan daar niets mee. Informatie over en weer is van grote betekenis. De WMS heeft daarom een uitgebreid artikel gewijd aan het algemeen informatierecht van de OPR/MR-P: artikel 8. Meer informatie over de WMS en andere relevante wetgeving vindt u in bijlage I.



Tip

In hoofdstuk 9 vindt u een deskundigheidsprofiel van leden van medezeggenschapsorganen. Hierin staat ook welke taken zij hebben ten aanzien van het financiële beleid.

Verder lezen

- Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders (2009), *Toolkit Toezicht Onderwijs*.
- *Medezeggenschap van klasse. Hoofdlijnen en fijne kneepjes van de toepassing van de Wet Medezeggenschap op Scholen, verzameld tijdens het eerste praktijkjaar* (2008).
- J. van Elderen & H. Klifman (2006), *Goed bestuur, goed toezicht*, Kluwer, EAN: 9789013041583.



De juiste mensen in de OPR

Het is best lastig om de juiste mensen te vinden voor de OPR. De OPR staat immers vrij ver van het klaslokaal af. Wat te doen? Het belangrijkste is dat je duidelijk maakt hoe belangrijk de OPR is, meent Jan de Vos, projectleider bij het landelijk steunpunt medezeggenschap Passend onderwijs. De OPR geeft ouders en personeel immers een stem. Een belangrijke stem. Want het orgaan kijkt mee bij belangrijke keuzes voor scholen en de besteding van miljoenen aan overheidsgeld.

Bovendien dient de samenstelling zorgvuldig te gebeuren. Zo is het belangrijk dat de leden communiceren met de achterban en deskundig zijn en dat de raad representatief is, meent De Vos.

“Het is belangrijk dat ze weten wat er in de scholen onder ouders en personeel leeft, omdat ze zonder last en ruggenspraak in de OPR zitten. Verder is het een goed idee om bij de samenstelling te letten op de deskundigheid. Die is echt nodig om te kunnen beoordelen van de intern en ambulant begeleiders in de scholen doen en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is, hoe de indicatiecriteria voor kinderen zijn, hoe de indicatiestelling verloopt en of het ondersteuningsplan goed in elkaar steekt.”

Bron: PO-Raad 2013.

Toezicht en medezeggenschap: middelen voor duurzame doelenverwezenlijking

Toezicht en medezeggenschap zijn geen doelen op zich, maar middelen om een duurzame doelenverwezenlijking te bevorderen. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen directieuren swv, deelnemende schoolbesturen, toezichthouders en medezeggenschapsorganen rust in belangrijke mate op wettelijke spelregels en governancecodes. Een nadere uitwerking ligt vast in statuten en reglementen. De wettelijke bepalingen rondom 'goed bestuur', die gelden voor het onderwijs, zijn ook van toepassing op samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Schoolbesturen in een dubbelrol

Deelnemende schoolbesturen hebben in zekere zin een dubbele rol ten opzichte van samenwerkingsverbanden. Enerzijds hebben ze er belang bij dat het samenwerkingsverband als geheel deugdelijk functioneert. Dat is de toezichtsrol. Anderzijds zullen (en mogen) deelnemers ook in bepaalde mate eigen belangen nastreven. Beïnvloeding ten behoeve van eigenbelang past echter niet binnen de toezichtsrol. Individuele deelnemersbelangen kunnen worden nagestreefd in een algemene ledenvergadering of deelnemersraad.

Medezeggenschapsorganen

Samenwerkingsverbanden zijn verplicht een ondersteuningsplanraad (OPR) in te richten die bestaat uit afgevaardigden van de MR'en van aangesloten scholen en voor de helft uit een oudergeleding en voor de helft uit een personeelsgeleding. De OPR heeft instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. Daarnaast moeten samenwerkingsverbanden een medezeggenschapsraad hebben met afgevaardigden van het personeel in dienst van het samenwerkingsverband (MR-P).

Jaaragenda en informatiecanon

Een toezichtkader, jaaragenda en informatiecanon kunnen een belangrijke rol spelen bij de verheldering van de relatie en rollen van directieuren swv enerzijds en toezichthouders en medezeggenschapsorganen anderzijds. Dat is bij samenwerkingsverbanden nog belangrijker dan bij onderwijsinstellingen omdat:

- binnen samenwerkingsverbanden nog veel nieuw beleid moet worden ontwikkeld;
- de toezichthouders zelf vaak bestuurders van onderwijsorganisaties zijn;
- bij toezichthouders de neiging kan bestaan ook deelnemersbelangen in te brengen.

In het toezichtkader staat welke factoren bepalend worden geacht voor het succes van het samenwerkingsverband. De jaaragenda geeft weer op welk moment alle belangrijk geachte onderwerpen worden besproken. De informatiecanon geeft weer welke informatie op welk moment beschikbaar moet zijn.

Voor de toezichthouders en medezeggenschapsorganen kunnen de volgende vragen richting geven bij het samenstellen van een toezichtkader, een jaaragenda en een informatiecanon:

- wat zien wij als de belangrijkste verschillen tussen dagelijks leiding geven, besturen en toezicht houden?
- wat zijn de belangrijkste onderwerpen die we met elkaar bespreken om te informeren, tot advies te komen of instemming te verkrijgen?
- wat zijn de belangrijkste factoren die voor ons het succes van het samenwerkingsverband bepalen (toezichtkader)?
- wat zijn de inhoud en frequentie van de onderlinge informatievoorziening, zodat iedereen zijn rol naar behoren kan vervullen?

Toezicht richt zich niet alleen op beleidsmatige maar ook op beheersmatige aspecten van de organisatie. Bij het stellen van vragen over beleid en beheer biedt de *Checklist toezicht op financiën en financieel beleid* houvast.

Uitdagingen

De directeur swv is verantwoordelijk voor financieel beleid en beheer. Dat impliceert dat hij moet beschikken over financiële kennis. Kennisgebrek bij directeuren swv kan de relatie met de toezichthouder onnodig onder druk zetten. Hoewel directeuren swv ondersteuning kunnen inschakelen en ook regelmatige evaluaties, integrale kwaliteitszorg en interne audits hen kunnen helpen, zijn dat geen afdoende oplossingen voor kennisgebrek.

De toezichthouder is verantwoordelijk voor een integraal financieel toezicht. Er zijn drie problemen waarmee hij in de praktijk nogal eens te maken krijgt:

- financiële informatie heeft nog een overwegend beheersmatig karakter, legt meestal geen heldere verbanden tussen middelen-inzet en doelen en heeft meer betrekking op het verleden dan op de toekomst. Het is van belang in samenspraak met de directeur swv tot 'echte' informatie over doelenverwezenlijking te komen: een proces van enkele jaren waarin ook regionale kwaliteitszorg een belangrijke rol speelt;
- financiële mee- en tegenvallers worden vaak veel te laat in het jaar bekend en in de ontwikkeling van kwartaal- en jaarresultaten is te vaak weinig lijn te ontdekken. Een kritische beschouwing van de manier waarop tussentijdse resultaten tot stand komen en worden vergeleken met budgetten, is op zijn plaats;
- financiële informatie komt zelden op echt onafhankelijke wijze tot stand. Aan de berekening gaan bewuste, en soms zelfs onbewuste, maar veelal wel legitieme keuzes vooraf, die een grote invloed hebben op de getoonde uitkomsten. Evaluaties en audits dienen daarom niet alleen gericht te zijn op resultaten en uitkomsten, maar ook op de transparantie waarmee ze tot stand komen en de consistentie van onderliggende keuzes en aannames.

Wat betreft de medezeggenschapsorganen kunnen verschillen in doelgerichtheid van de directie en de OPR/MR-P voor problemen zorgen. Idealiter zijn beide gericht op het algemeen belang van de organisatie. Voorts kan tussen directeuren swv en medezeggenschapsorganen wel eens onduidelijk ontstaan over de vraag of iets nieuw beleid is of slechts een uitwerking van bestaand beleid. Dat is te voorkomen door vooraf de uitvoeringsruimte expliciet in beleidsvoorstellen op te nemen.

Deskundigheidsprofielen: wat vergt financieel management van onze mensen?

Goed financieel management is geen sinecure. Dat draait niet alleen om het op orde hebben van financiële uitgaven en inkomsten (beheer). Financieel management – het verbinden van organisatiedoelstellingen aan financiële middelen – is een integraal onderdeel van alle organisatieprocessen en vereist specifieke competenties en deskundigheden (kennis, vaardigheden en attitude) in alle organisatiedomeinen en op alle organisatieniveaus.

Ernst & Young heeft de voor goed financieel management vereiste kennis en vaardigheden van zeven rollen in onderwijsorganisaties inzichtelijk gemaakt in *Deskundigheidsprofielen financieel management voor het primair onderwijs* (Ernst & Young 2011). Ten behoeve van het financieel management binnen samenwerkingsverbanden, zijn deze deskundigheidsprofielen nu aangepast.

De deskundigheidsprofielen beschrijven welke deskundigheden (kennis, vaardigheden en attitude) voor welke functies/rollen relevant zijn vanuit het normatief kader voor goed financieel management. Niet als doel op zich, maar als middel voor een gezonde bedrijfsvoering en doelenverwezenlijking. U kunt de deskundigheidsprofielen gebruiken als u wilt

weten in hoeverre uw samenwerkingsverband aan de eisen van goed financieel management voldoet, om eigenschappen van bepaalde functies inzichtelijk te maken, om uw samenwerkingsverband transparanter te organiseren en bij trainingen, werving en selectie en persoonlijke ontwikkelplannen. De profielen kunnen beschouwd worden als een werkmodel. Een blauwdruk zijn ze nadrukkelijk niet.

9.1 | Zes deskundigheidsprofielen

Er zijn deskundigheidsprofielen voor zes rollen binnen samenwerkingsverbanden. De tabel op de volgende pagina geeft een – niet uitputtend – overzicht van functionarissen die deze rollen kunnen vervullen.

De genoemde zes rollen zijn integraal met elkaar verbonden. Het is van belang voor iedere functionaris in het samenwerkingsverband de volgende aspecten duidelijk te definiëren:

- de specifieke rolomschrijving en de positie in het samenwerkingsverband;
- de kernopdracht (hoofdwerkzaamheden en resultaatgebieden);
- de deskundigheden (kennis, vaardigheden, attitude).

	Rol	Functies
1	Toezichthouder	Raad van toezicht, verenigingsbestuur, algemene ledenvergadering, stichtingsbestuur, deelnemersraad, algemeen bestuur etc.*
2	Directeur swv	Directeur, directeur-bestuurder, bestuurder, dagelijks bestuur, college van bestuur etc.
3	Controller	Controller
4	Financiële staf	Stafhoofd, beleidsmedewerker, financieel (administratief) medewerker etc.
5	Medewerkers	Medewerkers samenwerkingsverband
6	Ondersteuningsplanraad	OPR personeels- en oudergeleding en MR-P

* De aan de samenwerkingsverbanden deelnemende schoolbesturen vormen (al dan niet door afvaardiging) het orgaan dat formeel belast is met het interne toezicht (een verenigings- of stichtingsbestuur). In de algemene ledenvergadering (bij een vereniging) of een (optionele) deelnemersraad (bij een stichting) kunnen alle deelnemende schoolbesturen vertegenwoordigd zijn. De bevoegdheden van deze organen ten aanzien van het interne toezicht kunnen variëren. Belangrijk onderscheid is in elk geval dat in het formele toezichtsorgaan (bestuur) de eigenbelangen van deelnemende schoolbesturen geen rol verdienen. Daarvoor zijn een algemene ledenvergadering of deelnemersraad beter aangewezen gremia. Meer over de 'dubbelrol' van deelnemende schoolbesturen leest u in het kader op bladzijde 83.



Sluit een package deal

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn groot. Ze bestaan elk uit meerdere schoolbesturen met in totaal tientallen tot soms honderden scholen, zijn verantwoordelijk voor een miljoenen-budget en hebben de zorg over duizenden – en soms tienduizenden – leerlingen. Hoe zorg je ervoor dat de aangesloten schoolbesturen, de daaronder ressorterende scholen en alle medewerkers bijdragen aan realisatie van uw gezamenlijk geformuleerde opdracht? Competenties zijn belangrijk, maar daarmee bent u er niet. Een handreiking om te komen tot een effectieve 'package deal'.

- Formuleer een heldere **opdracht** en investeer continu in draagvlak. Die opdracht omschrijft **wat** u wilt bereiken. Uw missie of ambitie dus;
- maak vervolgens gezamenlijk **afspraken** over **hoe** u die gezamenlijke opdracht wilt realiseren. Die afspraken gaan niet over het wat, maar over het hoe, en vult u in aan de hand van:
 - randvoorwaarden: de kaders waarbinnen alle betrokkenen opereren;
 - richtlijnen: voorschriften over de uitvoering, die geven houvast;
 - tips: suggesties voor de uitvoering.

Zicht op de kennis, vaardigheden en attitude die binnen verschillende rollen nodig zijn voor goed financieel management, stelt samenwerkingsverbanden in staat hier bewust op te sturen en het financieel management te professionaliseren. Het is raadzaam om na te gaan of op alle niveaus en in alle onderdelen van uw organisatie de relevante kennis, vaardigheden en attitude in voldoende mate aanwezig zijn. Voor veel samenwerkingsverbanden zal evenwel gelden dat nog niet alle rollen optimaal zijn belegd en dat nog niet alle genoemde competenties bij (de juiste) functionarissen aanwezig zijn. De deskundigheidsprofielen kunt u dan beschouwen als een werkmodel, dat richting geeft aan de verdere professionalisering van financieel management.

Rol	Kernopdracht	Competenties			
		Toezicht: uitvoering ondersteuningsplan, organisatie en financiën	Plannen: uitvoering ondersteuningsplan, organisatie en financiën	Sturen: uitvoering ondersteuningsplan, organisatie en financiën	Beheersen: financiële middelen
Toezichthouder	Toezicht houden op uitvoering ondersteuningsplan, organisatie en financiën.				
Directeur swv	(Leiding geven aan) uitvoering ondersteuningsplan, en besturing en financiën van de organisatie.				
Controller	Beheersen van doelen op ondersteuningsplan, organisatie en financiën.				
Financiële staf	Administreren, ontwikkelen en adviseren over financiën.				
Medewerkers	Uitoefening van de taak met financiële notie.				
OPR/MR-P	Adviseren en controleren op ondersteuningsplan, organisatie en financiën.				

Administreren: financiële informatie	
Verantwoording: uitvoering ondersteuningsplan, organisatie en financiën	

De tabel hiernaast toont een overzicht van de zes rollen, hun kernopdracht en de bijbehorende competenties. Daarna worden de rollen beknopt uitgewerkt. Uitgebreidere deskundigheidsprofielen van de toezichthouder, directeur swv en controller vindt u in bijlage II.

Toezichthouder

De toezichthouder als orgaan van het samenwerkingsverband houdt toezicht. Aandachtspunt hierbij is de scheiding tussen toezicht en bestuur. Ook vanuit het normatief kader voor goed financieel management neemt de toezichthouder een belangrijke toezichthoudende rol in op het gebied van het ondersteuningsplan, de organisatie en financiën. Daarnaast legt de toezichthouder verantwoording af aan de deelnemers in het samenwerkingsverband en stakeholders ten aanzien van zijn toezichthoudende taak en verantwoordelijkheid.

De toezichthouder:

- ziet erop toe dat de directeur swv de koppeling tussen financiële middelen en strategische doelen expliciteert en vastlegt;
- stelt de (meerjaren)begroting, het jaarverslag (incl. het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid vast en keurt die goed;
- ziet erop toe dat het ondersteuningsplan meetbaar, praktisch uitvoerbaar en financierbaar is;
- houdt toezicht op de mate waarin de (financiële) doelen voor het samenwerkingsverband en onderdelen daarvan worden gerealiseerd;
- ziet erop toe dat de korte en lange financiële risico's voor de organisatie in kaart zijn gebracht en zijn vertaald naar beleid;
- ziet erop toe dat de directeur swv afwijkingen van de normen voor de belangrijkste financiële kengetallen (solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit) motiveert en vastlegt;
- beschikt over de kennis om toezicht te kunnen houden op de balans en de resultaten- en exploitatierekening.

Een uitvoerig deskundigheidsprofiel van toezichthouders vindt u in bijlage II.



Rolvaste toezichthouders

Als toezichthouder zit u nadrukkelijk niet op de directeursstoel. Dat klinkt misschien vanzelfsprekend, maar is het niet altijd. U dient in staat te zijn zich altijd onafhankelijk en kritisch op te stellen naar directeuren swv, medetoezichthouders en ieder deelbelang van de organisatie. Rolvastheid is daarom van groot belang.

Directeur swv

De directeur swv is een spil in het samenwerkingsverband tussen toezichthouder en deelnemende schoolbesturen enerzijds en mededirecteuren en staf anderzijds. Hij is belast met de integrale besturing van het samenwerkingsverband en heeft de dagelijkse leiding. Op het gebied van financieel management heeft de directeur swv een cruciale positie binnen het samenwerkingsverband – sturen op opbrengsten en met middelen – waarmee we de taken van de andere gremia niet teniet willen doen. De directeur swv heeft vele taken op financieel gebied en is tevens verantwoordelijk voor tal van taken die hij lager in de organisatie uitzet.



Ambitieniveau

Afhankelijk van hun ambitie zullen sommige samenwerkingsverbanden voornamelijk fungeren als verdeelstation tussen regulier en speciaal onderwijs. Andere zullen ervoor kiezen om een eigen ondersteuningsstructuur in te richten met bijbehorende tussenvoorzieningen, zoals bijvoorbeeld eigen ambulante begeleiders of een reboundvoorziening. Of een samenwerkingsverband al dan niet kiest voor een eigen ondersteuningsstructuur, heeft vanzelfsprekend consequenties voor de benodigde kwaliteiten van de directeur swv. Ook als het gaat om zijn deskundigheid op financieel gebied. Het deskundigheidsprofiel in dit boek sluit aan bij de eisen die aan directeuren van sterk gecentraliseerde samenwerkingsverbanden kunnen worden gesteld.

De directeur swv:

- beschikt over de kennis het gebied van (strategische) beleidsontwikkeling, die nodig is om te kunnen besturen;
- evalueert de effectiviteit en efficiëntie van de financiële keuzes en stelt de doelen zo nodig bij;
- ziet erop toe dat de keuzes in het ondersteuningsplan een passende financiële onderbouwing hebben;
- monitort de uitvoering van beleid op deelnemersniveau;
- stelt (financiële) meerjarendoelen vast, bewaakt de voortgang, evalueert de realisatie (met oog voor effectiviteit en efficiëntie) en stelt indien nodig het beleid bij;
- maakt een beleidsrijke begroting waarin beleidskeuzes financieel zijn uitgewerkt;
- legt op vastgestelde tijdstippen verantwoording af aan de betrokken belanghebbenden;
- brengt de financiële risico's systematisch in kaart en vertaalt deze naar beleid;
- onderbouwt financiële beslissingen met betrekking tot het omgaan met risico's en legt de onderbouwing vast;
- werkt systematisch met meerjarige investeringsplannen op organisatieniveau;
- hanteert bij het leiding geven aan de organisatie algemeen gangbare normen voor de solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit;
- beschikt op hoofdlijnen over de theoretische en praktische kennis van de planning- en controlcyclus, die nodig is om leiding te kunnen geven en voert deze planning- en controlcyclus uit;
- analyseert planmatig de balans en de financiële resultaten- en exploitatierekening en onderneemt indien nodig actie, op organisatieniveau en het niveau van de deelnemende schoolbesturen;
- voert (taakstellende) gesprekken met budgethouders en andere inhoudelijk verantwoordelijken.

Een uitvoerig deskundigheidsprofiel van directeuren swv vindt u in bijlage II.



Een directeur is geen boekhouder

Gezien hun grote verantwoordelijkheid, dienen directeuren van samenwerkingsverbanden over tamelijk veel financiële competenties te beschikken. Tegelijkertijd zijn directeuren géén boekhouders. Begrip van financiële processen en – vooral – hun relatie met de strategie is belangrijker dan zelf kunnen rekenen. Laat die berekeningen gerust over aan specialisten. Maar let wel: delegeren is geen oplossing voor kennisgebrek! Directeuren dienen in staat te zijn hun financiële specialisten aan te sturen en hun werk te beoordelen. Als hun financiële kennis ontoereikend is, gaat dat ten koste van hun grip op de financiën en zijn zij minder goed in staat een uitgebalanceerde financiële koers te vragen, met oog voor risico's op de lange termijn.

Controller

Manusje van alles voor alles wat te maken heeft met financiën? Of een intern adviseur en ondersteuner? Ideaaltypisch is de controller – hiërarchisch rechtstreeks onder de directeur swv – onafhankelijk. Vanuit zijn functie neemt de controller een ondersteunende rol in gericht op de financiële beheersing van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden kunnen er eventueel voor kiezen de financiële control (beheersing) uit te besteden of elders te beleggen. De kernopdracht van een controller is het ondersteunen van het samenwerkingsverband bij het 'in control' geraken én blijven. Hiertoe verzamelt en interpreteert de controller financieel-economische gegevens, eventueel aangevuld met niet-financieel-economische gegevens. Deze (geduide) informatie verstrekt hij aan directeuren swv en toezichthouders om hen in staat te stellen de organisatie adequaat te besturen (strategievorming, plannen, beheersen, beslissen) en verantwoording af te leggen.



Onafhankelijk

Hoewel controllers rechtstreeks vallen onder de directeur van het samenwerkingsverband, onderhouden ze ook contact met de interne toezichthouder en hebben ze idealiter een onafhankelijke positie. Als ze bijvoorbeeld ooit signalen zouden krijgen van onbehoorlijk bestuur, dan is het hun uitdrukkelijke verantwoordelijkheid dat bij de intern toezichthouder te melden. De relatie tussen controllers enerzijds en directeuren en toezichthouders anderzijds kan ongewenst een spanningsveld creëren. Om daarin goed te kunnen opereren mag het controllers daarom beslist niet ontbreken aan gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.

De controller:

- signaleert en analyseert in- en externe ontwikkelingen relevant voor de (financiële) strategische ontwikkeling van de organisatie;
- voert – gevraagd en ongevraagd – bedrijfseconomisch onderzoek uit naar de effectiviteit en efficiëntie van de besteding van middelen;
- ontwikkelt procedures en systemen voor de administratieve organisatie en adviseert hierover aan de toezichthouders;
- volgt en analyseert relevante ontwikkelingen op het gebied van planning & control;
- inventariseert de (financiële) informatiebehoefte, formuleert eisen en vertaalt deze naar methodieken, rapportages en systemen. Stemt bovendien af met het administratiekantoor;
- ontwikkelt een visie ten aanzien van de planning- & controlfunctie, alsmede over het concrete beleid en de uitvoering en adviseert hierover aan de directeur van het samenwerkingsverband;
- verzamelt en beoordeelt gegevens m.b.t. bedrijfsvoering, middeleninzet en resultaten. Analyseert deze in relatie tot de geformuleerde (strategische) doelstellingen en formuleert overkoepelende conclusies;
- rapporteert periodiek aan toezichthouders en de directeur van het samenwerkingsverband over financieel en bedrijfseconomisch

onderzoek, de realisatie van doelstellingen en bedrijfsvoering (middeleninzet);

- adviseert over de uitgangspunten van financieel beleid en ontwikkelt een financieel meerjarenbeleid;
- stelt de (meerjaren)begroting, de jaarrekening, het jaarplan en jaarverslag, kwartaalrapportages, de liquiditeitsplanning e.d. op;
- beheert overtollige middelen, bewaakt de financiële positie en draagt zorg voor treasury management;
- draagt zorg voor de interne controle en ziet toe op de naleving van regels en procedures;
- controleert de (financiële) gegevens in rapportages voor de fiscus en de accountant en bespreekt de rapportages intern en extern.

Een uitvoerig deskundigheidsprofiel van controllers vindt u in bijlage II.



Scheiding van verantwoordelijkheden

Om een goede scheiding van verantwoordelijkheden te realiseren, verricht de controller van een samenwerkingsverband passend onderwijs geen controllerstaken voor bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen. Dat zou immers kunnen leiden tot een onaanvaardbare belangenverstrengeling. De controller heeft een belangrijke adviserende rol ten aanzien van het meerjarenbeleid en de daaraan gekoppelde middeleninzet. Om die rol goed te kunnen vervullen dient hij onafhankelijk te kunnen opereren van deelbelangen, zoals van individuele schoolbesturen. Indien de controller gelijktijdig ook werkzaamheden verricht voor een van de schoolbesturen, zou die onafhankelijkheid in het geding kunnen komen. Hoe geloofwaardig is immers een controller die pleit voor een ruimere toedeling van middelen aan een schoolbestuur waaraan hij zelf ook verbonden is?

En tot wie wendt hij zich in zijn rol als 'klokkenluider' als hij onrechtmatigheden constateert bij het schoolbestuur waarvoor hij zelf ook werkzaamheden verricht? Tot het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband? Of tot dat van het schoolbestuur?

Financiële staf

De financiële staf binnen een samenwerkingsverband is veelal centraal georganiseerd en wordt meestal hiërarchisch aangestuurd door de directeur van het samenwerkingsverband. Met name in wat grotere samenwerkingsverbanden is de financiële staf samengesteld uit een veelheid aan functies. Een en ander is uiteraard ook afhankelijk van de mate waarin een samenwerkingsverband de financiële administratie uitbestedt. Taken van de financiële staf zijn meestal gericht op financiële beheersing en het administreren van financiële informatie.



Checklist voor externe ondersteuning

Directeuren swv hebben regelmatig te maken met offertes van externe partijen. Bij het uitbesteden van werkzaamheden of het beoordelen van offertes is het raadzaam de volgende aandachtspunten in het achterhoofd te houden:

- in hoeverre is mijn hulp-/adviesvraag helder en eenduidig?
- wat is voor mij een gewenste opbrengst?
- welke voorwaarden stel ik aan het proces?
- in hoeverre en op welke manier wil ik worden betrokken bij de uitvoering en voortgang?
- welke informatie heb ik over de sector en de offerende partij?
- wat is het gemiddelde uurtarief binnen de sector?
- wil ik referenties inwinnen?

Medewerker

Het gaat te ver om alle medewerkers in het samenwerkingsverband een sterk financieel bewustzijn bij te brengen. Niettemin staan we kort bij hen stil, omdat er ook van hen iets verwacht mag worden vanuit het normatief kader voor goed financieel management. Daarbij gaat het om basisvaardigheden om vanuit de eigen functie een koppeling te leggen met financiële gevolgen, een besef dat onderwijsondersteunende activiteiten samenhangen met baten en lasten en een notie van het feit dat de activiteiten van het samenwerkingsverband effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd, maar ook ineffectief en inefficiënt. Het is wenselijk om bij alle medewerkers een zeker bewustzijn te creëren over financieel management.

OPR/MR-P-lid

De OPR behartigt de belangen van de (G)MR's van de deelnemende schoolbesturen op het niveau van het samenwerkingsverband. De MR-P kijkt in het bijzonder naar de belangen van het personeel van het samenwerkingsverband. Vanuit advies- en instemmingsrecht is de OPR in de positie om grotendeels zelfstandig mee te denken en te adviseren over belangrijke beslissingen van het samenwerkingsverband, met name met betrekking tot de vaststelling van het ondersteuningsplan. Voorts heeft de OPR een belangrijke klankbordfunctie richting de directeur swv. De taken van de OPR zijn divers. De leden denken mee over ontwikkelingen ten aanzien van het ondersteuningsplan en houden toezicht op het samenwerkingsverband.

Het OPR-lid:

- beschikt over de kennis van strategie en op hoofdlijnen van bedrijfs-economie, die nodig is om advies/goedkeuring te kunnen geven;
- adviseert over (mogelijke) gevolgen van relevante in- en externe ontwikkelingen voor beleid en bedrijfsvoering;

- adviseert over (mogelijke) gevolgen van financieel en organisatiebeleid;
- ziet erop toe dat het financieel beleid gekoppeld is aan het organisatiebeleid en een passende onderbouwing heeft;
- beschikt over de kennis van de planning- en controlcyclus die nodig is om advies/goedkeuring te kunnen geven;
- leest en interpreteert de plannings- en verantwoordingsdocumenten;
- beschikt over kennis over partij(en) die men kan raadplegen met eventuele verdiepingsvragen;
- stelt, indien nodig, verdiepingsvragen aan de directeur swv over financiële informatie en analyses.



Financiële expertise

Lang niet alle leden van een OPR en MR-P hoeven over financiële expertise te beschikken. Wel is het belangrijk dat ten minste enkele mensen in deze medezeggenschapsorganen kennis hebben over financiën en dat alle leden zich hierbij in zekere mate betrokken voelen. Hoe zou u zonder die kennis en betrokkenheid immers kunnen adviseren over bijvoorbeeld de koers van het samenwerkingsverband? Hoe zou u anders kunnen beoordelen of de financiële middelen wel goed worden ingezet? En hoe zou u kunnen weten welke verdiepingsvragen u zo nodig dient te stellen; hetzij aan directeuren swv, hetzij aan financieel specialisten?

Verder lezen

- Ernst & Young (2011), *Deskundigheidsprofielen financieel management voor het primair onderwijs*.
- A. J. M. van der Kroon (2006), *De schoolleider en lumpsum*, Kluwer, ISBN-10: 9013038778.

Financieel management stelt eisen aan al uw mensen

Goed financieel management vereist bepaalde competenties en deskundigheden in alle organisatiedomeinen en op alle organisatieniveaus. Financieel management is immers een integraal onderdeel van alle organisatieprocessen.

Deskundigheidsprofielen: geen doel, maar middel

De deskundigheidsprofielen beschrijven welke deskundigheden (kennis, vaardigheden en attitude) voor welke rollen relevant zijn vanuit het normatief kader voor goed financieel management. Niet als doel op zich, maar als middel voor een gezonde bedrijfsvoering en doelenverwezenlijking.

U kunt de deskundigheidsprofielen gebruiken als u wilt weten in hoeverre uw samenwerkingsverband aan de eisen van goed financieel management voldoet, om eigenschappen van bepaalde functies inzichtelijk te maken, om uw samenwerkingsverband transparanter te organiseren en bij trainingen, werving en selectie en persoonlijke ontwikkelplannen.

Zes profielen

Er zijn deskundigheidsprofielen voor zes rollen binnen samenwerkingsverbanden:

1. de **toezichthouder** houdt toezicht op het ondersteuningsplan, de organisatie en financiën en legt verantwoording af aan de deelnemende schoolbesturen en stakeholders;
2. de **directeur swv** is als integraal leider verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, de dagelijkse leiding en de algemene gang van zaken; hij is in het samenwerkingsverband een spil tussen toezichthouder en deelnemende schoolbesturen enerzijds en mededirecteuren en staf anderzijds; welke competenties hij moet hebben is mede afhankelijk van de inrichting van zijn samenwerkingsverband (centraal/decentraal georganiseerd);
3. de **controller** is ideaaltypisch onafhankelijk en heeft als kernopdracht om het samenwerkingsverband te ondersteunen bij het 'in control' geraken en blijven;
4. de **financiële staf** houdt zich doorgaans bezig met financiële beheersing en het administreren van financiële informatie;
5. **elke medewerker** moet beschikken over een zeker bewustzijn van de samenhang tussen de activiteiten van het samenwerkingsverband en financiële aspecten;
6. een **OPR/MR-P-lid** denkt mee en adviseert over ontwikkelingen ten aanzien van het ondersteuningsplan en houdt toezicht op het samenwerkingsverband.

Deskundigheden in uw samenwerkingsverband

De zes rollen waarvoor deskundigheidsprofielen zijn opgesteld, zijn integraal met elkaar verbonden. Het is van belang voor iedere functionaris in het samenwerkingsverband de volgende onderdelen duidelijk te definiëren:

- de specifieke rolomschrijving en de positie in het samenwerkingsverband;
- de kernopdracht (hoofdwerkzaamheden én resultaatgebieden);
- de noodzakelijke deskundigheden (kennis, vaardigheden, attitude).

Vervolgens is het raadzaam na te gaan of op alle niveaus en in alle onderdelen van uw samenwerkingsverband de relevante kennis, vaardigheden en attitude in voldoende mate aanwezig zijn. Voor veel samenwerkingsverbanden zal evenwel gelden dat nog niet alle rollen optimaal zijn belegd en dat nog niet alle genoemde competenties bij (de juiste) functionarissen aanwezig zijn. De deskundigheidsprofielen kunt u dan beschouwen als een werkmodel, dat richting geeft aan de verdere professionalisering van financieel management.

Illusterende voorbeelden

Luuk van Aalst, directeur samenwerkingsverband IJssel | Berkel

“We willen eerst de inhoudelijke koers voor elkaar hebben, voor we het hebben over financiën.”

Samenwerkingsverband IJssel | Berkel

- 27 schoolbesturen
- 108 scholen
- 17.120 leerlingen
- 6 gemeenten
- Verevening: – € 1,5 miljoen
- 30% krimp (2012-2020)

“Mijn grootste uitdaging is om met een krimp budget voor alle kinderen binnen ons samenwerkingsverband toch de beste plek te vinden.” Aan het woord is Luuk van Aalst, directeur van het samenwerkingsverband IJssel | Berkel. De uitdaging is niet gering. Het budget van zijn samenwerkingsverband neemt de komende jaren met ongeveer 2 miljoen euro af; met circa 1,5 miljoen als gevolg van de verevening en 0,5 miljoen als gevolg van de verwachte krimp. Hoe gaat het samenwerkingsverband deze uitdaging aan?

Ondanks de financiële druk staat voor het samenwerkingsverband IJssel | Berkel als een paal boven water dat de inhoud leidend dient te zijn voor de toedeling van middelen. “We gaan elke keer terug naar de inhoud”, vertelt Luuk van Aalst. “Vanuit inhoud en vertrouwen, dat is ons motto.”

“We hebben eerst onze inhoudelijke doelen vastgelegd in een visie. Daarna hebben we onze begroting opgesteld, waarbij we steeds per inhoudelijke doelstelling de financiële doelen hebben geformuleerd. Bij elk doel hebben we onszelf de vraag gesteld: welke subdoelen horen hierbij, wat zijn de risico’s, waar ligt de verantwoordelijkheid, hoe organiseren we de verantwoording en monitoring en – natuurlijk – welke middelen delen we toe aan dit doel. Dus elke keer hebben we vanuit de hoofddoelen de vertaalslag gemaakt naar financieel beleid.”

Van centraal naar decentraal

Een van de leidende principes voor het samenwerkingsverband is dat het de ondersteuning naar de scholen wil brengen. “Wat we op schoolniveau kunnen regelen en uitvoeren, doen we daar”, vertelt Luuk van Aalst. Het samenwerkingsverband heeft gekozen voor een hoog niveau van basisondersteuning en een decentrale organisatie. “Scholen hebben de regie over het arrangeren, maar centraal regelen we wat specialistische expertise die daarbij eventueel nodig is.” Voor de financiering wordt een deel van de middelen gealloceerd aan de scholen. “Maar een deel blijft ook in menskracht zitten. Zeker de eerste tijd. We zijn er nog niet uit of die mensen in dienst komen van het samenwerkingsverband of van schoolbesturen. Maar of dat nu centraal of decentraal is, maakt niet zo veel uit. Ze moeten het werk doen op de scholen.” Het uiteindelijke doel is evenwel om de middelen voor de basisondersteuning te laten groeien en steeds minder middelen te besteden aan dat wat centraal of in een centrale voorziening geregeld wordt.

Bezuinigen

Dat betekent dat de uitgaven voor zware zorg omlaag moeten of anders moeten worden ingezet of dat er dus minder doorverwezen wordt naar de zware zorgvoorzieningen. Een complicerende factor voor IJssel | Berkel is daarbij dat het de komende jaren geconfronteerd wordt met een aanzienlijke daling van het budget. Daarom is het samenwerkingsverband in 2011 al begonnen met het terugbrengen van het aantal rugzakken. “In 2011 waren dat er nog 300 en eind schooljaar 2013-2014 nog maar 100”, vertelt Luuk van Aalst. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband besloten om de ondersteuning die voorheen werd ingekocht bij onderwijsbegeleidingsdiensten, in eigen huis te gaan organiseren. “Dat levert al met al een fikse besparing: 200 rugzakken à 12.000 euro minder en een besparing van 3 ton op de onderwijsbegeleidingsdiensten. Dat schiet aardig op.”

Kritisch op ondersteuning

Ook is het samenwerkingsverband veel kritischer geworden op de geboden ondersteuning. “Natuurlijk blijven er kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, maar we kijken veel kritischer wat er echt nodig is voor *dit* kind bij *deze* leerkracht. In de praktijk betekent dit dat een aantal kinderen dezelfde ondersteuning houdt, of zelfs iets meer krijgt, maar voor een heel groot aantal kinderen kan het wel minder.” Ook de aard van de ondersteuning verandert. “Waar de ondersteuning een aantal jaren geleden nog erg gericht was op het kind, zijn we de laatste jaren veel gericht gaan kijken naar het systeem om het kind heen en investeren we vooral in de groep en de leerkracht.” Bovendien zet het samenwerkingsverband in op terugdringing van de bureaucratie. “Er werd zo veel gepraat! Die gesprekstijd hebben we teruggebracht. Vooral door gesprekken nu te laten plaatsvinden als ouders of school aangeven daar behoefte aan te hebben. Niet meer standaard om de zes of acht weken bijvoorbeeld.”

Prikkel

De keuze voor een hoog niveau van basisondersteuning en een decentrale organisatie en allocatie van middelen gaat gepaard met een grote mate van vrijheid voor scholen. Hoe zorg je ervoor dat zij het beleid van het samenwerkingsverband volgen en bijvoorbeeld daadwerkelijk minder gebruik maken van zware zorgvoorzieningen? “De prikkel is dat een school meer middelen voor basisondersteuning overhoudt als ze minder gebruikmaakt van de zware voorzieningen. Uiteindelijk willen we ernaartoe dat scholen bijdragen voor een verwijzing naar het SO, maar dat is bij ons nu nog niet aan de orde. Met elkaar moeten we de middelen laten groeien. En ondertussen moeten we monitoren of er geen grote verschillen tussen de besturen zitten.”

Worstelen met monitoring

Hoe de monitoring echter wordt georganiseerd, weet Luuk van Aalst nog niet. “Veel samenwerkingsverbanden worstelen daarmee. Als je elke euro wilt monitoren, moet je alles weer oormerken en dat betekent dat je scholen gaat vastzetten. Dat willen we nu juist niet!” IJssel | Berkel wil juist dat scholen een grote mate van professionele vrijheid hebben. Anderzijds wil het samenwerkingsverband ook voorkomen dat kinderen de dupe worden van scholen die niet uitkomen met hun budget. “Je kunt natuurlijk een budget geven met de boodschap ‘als het op is, is het op’, maar dat is ook niet wenselijk. Daarom zou je vanuit het samenwerkingsverband nog eens wat extra’s kunnen doen, maar dan moet je wel afspreken dat het later wordt terugbetaald. Anders krijg je hetzelfde probleem als we hadden met de openeindefinanciering en daar wilden we nu juist van af.”

Vertrouwen

Je moet niet alles willen monitoren, meent Luuk van Aalst. Vertrouwen is voor het samenwerkingsverband een kernbegrip. Vertrouwen in de professionaliteit van leerkrachten en scholen. “Leerkrachten zijn vooral bezig om het beste te doen voor kinderen”, benadrukt hij, en ze verdienen het om daarvoor de ruimte te krijgen. “Natuurlijk moeten we dan incalculeren dat er dingen kunnen misgaan, maar reageer dan niet met allerlei noodmaatregelen. Geef passend onderwijs een aantal jaren de tijd en maak dan de balans op. We moeten zien hoe de plannen die we nu achter de tekentafel bedenken, gaan uitpakken. Het blijft een kwestie van continu bijsturen.”

In hoofdstuk 2 in dit boek vindt u een schema dat laat zien hoe het samenwerkingsverband IJssel | Berkel de vertaalslag maakt van doelen naar (financiële en personele) middelen.

Lucas Rurup, directeur samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland

“Wij leggen de verantwoordelijkheid voor inhoud én financiën zo veel mogelijk op schoolniveau.”

“Als samenwerkingsverband moet je niet willen bepalen hoe middelen op schoolniveau worden ingezet”, vindt Lucas Rurup, directeur van het samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland, dat al op 1 augustus 2013 onder de noemer ‘TOP-initiatief’ met passend onderwijs startte. “Vanuit onze basisovertuiging dat passend onderwijs op schoolniveau moet gebeuren, geven wij scholen veel vrijheid. Niet slechts wat betreft de middelen voor lichte ondersteuning, maar ook voor zware ondersteuning. Alleen zo kunnen scholen een bewuste keuze maken over wat voor individuele leerlingen nodig is.”

Samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland

- 23 schoolbesturen
- 87 scholen
- 21.098 leerlingen
- 5 gemeenten
- Vereening: + € 1,5 miljoen

Er wordt altijd gevraagd of scholen dan het geld wel besteden waaraan ze het moeten besteden, vertelt Lucas Rurup. “Maar wie bepaalt dan waaraan scholen hun geld *moeten* besteden?” Wat voor een individueel kind de beste ondersteuning is, kun je van bovenaf niet bedenken, meent hij. Zodra je daarvoor kaders en richtlijnen vaststelt, beperk je de creativiteit en professionele vrijheid van onderwijsprofessionals en sluit je goede oplossingen uit.

Hoogspringen

Het samenwerkingsverband sluit zo veel mogelijk middelen door naar de scholen. Maar om nu te veronderstellen dat het samenwerkingsverband staat voor een hoog niveau van basisondersteuning, is niet juist. Lucas Rurup wil dat liever niet vastleggen. “Als je een niveau voor basisondersteuning definieert, moeten alle scholen daaraan voldoen, waardoor dit niveau per definitie laag ligt. Ook de zwakste school moet er namelijk aan voldoen.” Niet wenselijk, vindt hij dat. “Als we met ons allen gaan hoogspringen en we willen dat 100 procent over de lat komt, dan moeten we de lat laag leggen. Want er is altijd wel iemand slecht in hoogspringen. Ik bijvoorbeeld. Zo werkt het ook met de basisondersteuning. Als je die definieert leg je de lat per definitie te laag en haal je alle ambitie eruit. Want spring je over de lat, dan heb je voldoende gepresteerd. De goede hoogspringers worden zo op geen enkele wijze gestimuleerd.”

Ontwikkelen is leuk

Hoe stimuleer je dan ambitie en verbetering? “Ik vind dat een school continu bezig moet zijn met de vraag of haar onderwijs wel past bij haar populatie. Daarover zijn we in gesprek gegaan met de scholen en een en ander wordt vastgelegd in het onderwijsprofiel. Eisen van buitenaf zijn daarbij niet nodig. Scholen vinden het leuk om zich te ontwikkelen en beschouwen het als hun primaire taak om goed onderwijs aan hun doelgroep te leveren. Daar zijn ze continu mee bezig. Het helpt niet om een minimum te definiëren, wel om continu samen te kijken hoe een school weer een volgende stap kan maken.”

Controle en beheersing

Maar dat druist wel in tegen het in Nederland dominante model van controle en beheersing. “We kunnen bijna niet meer anders denken.” Het leidt er volgens Lucas Rurup toe dat we geneigd zijn om te sturen op de eisen van anderen en onze primaire doelen naar de achtergrond verschuiven. “Zo zie je scholen plannen maken om toezichthoudende instanties tevreden te stellen, niet zichzelf. Strategisch gedrag dus. Je moet je afvragen of dat ook wenselijk gedrag is.” Bovendien leidt het tot veel bureaucratie. “Scholen krijgen al zo veel partijen over de vloer die hen controleren. Nu komt het samenwerkingsverband daar als zoveelste partij nog eens bij. Dat willen we niet. Wij gaan uit van vertrouwen en van het continue streven naar groei en ontwikkeling.”

Om die reden heeft het samenwerkingsverband gekozen voor een andere vorm van evalueren. Daarbij draait het niet om verantwoorden, maar om vertellen. “We willen een dag organiseren waarop directeuren aan elkaar vertellen hoe ze de ondersteuningsmiddelen hebben ingezet. Het motto is dan ‘alles is goed’. Het principe: ‘pas toe en leg uit’. Wij geven geen oordeel, maar leggen het wel aan elkaar uit. Zo kun je ontzettend veel van elkaar leren.”

Negeren als strategie

Maar wat gebeurt er dan als een school geen goede ondersteuning biedt en haar ondersteuningsmiddelen niet effectief weet te besteden? “Ik geloof dat dit niet gebeurt als je ons evaluatieprincipe in de hele organisatie inbouwt. Stel dat een directeur een leaseauto koopt van de middelen. Dan is het heel spannend voor hem om dat uit te leggen aan de andere directeuren. Hoe groot is de kans dat hij het de volgende keer weer doet?” Negeren is de beste strategie om ongewenst gedrag uit organisaties te bannen, meent Lucas Rurup. “We weten het in het onderwijs immers allemaal: als je gedrag belooft, neemt het toe. Als je straft, wordt het onderdrukt. Alleen als je het negeert, neemt het af. Het zijn bekende gedragsregels. Waarom passen we die zo weinig toe?”

Het geld is op

En wat gebeurt er als een school niet uitkomt met haar middelen? Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband is er duidelijk over: “De doelstelling van passend onderwijs is niet het aantonen van extra onderwijsbehoeften en daar middelen aan te koppelen, maar het onderwijs zodanig aanpassen dat een extra onderwijsbehoefte geen belemmering meer vormt. De basisscholen kunnen dus geen extra middelen aanvragen door het aantonen van extra onderwijsbehoeften van leerlingen.” In de praktijk blijkt dat schoolbesturen hier wel moeite mee hebben. “Ze zijn toch geneigd om solidariteitsmaatregelen in te voeren. Maar daarmee doorkruis je het hele systeem. Besturen mogen dat doen, als ze dat goed vinden, maar het is mijn verantwoordelijkheid om hen erop te wijzen welk gedrag ze daarmee belonen. Meestal zien besturen dan wel in dat dit geen handige zet is.” Lucas Rurup vertelt dat er al een school is die voorziet dat ze niet uitkomt met het budget. De leerresultaten en de schoolcultuur worden daar nu onder de loep genomen. “Dit probleem wordt dus niet meer benaderd vanuit het slachtofferchap – wij hebben nu eenmaal zo’n populatie en hebben meer geld nodig – maar vanuit de vraag hoe de school het onderwijsaanbod zo

moet veranderen dat het beter aansluit bij de populatie." Met dezelfde middelen welteverstaan. En dat is reëel. "Ik kan je zo een aantal scholen aanwijzen die het met dezelfde populatie wel redden." Bovendien: is dat ook niet de grondgedachte achter de verevening?

Keurslijf

Natuurlijk is ook het samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland gebonden aan wetten en regels over externe verantwoording. Van de inspectie bijvoorbeeld. "Maar eerlijk gezegd vind ik dat het minst interessant", zegt Lucas Rurup. "Ik zit hier niet om de inspectie tevreden te stellen. Ik wil een samenwerkingsverband waarin we transparant zijn over hoe we het doen. En ik merk dat de inspectie hiervoor openstaat. Hoopgevend voor de toekomst vind ik dat."

Maar wennen is het wel. Niet alleen voor de inspectie, óók voor de onderwijsprofessionals. "Iedereen vindt het spannend. Mensen vragen: mag dit dan? Mag ik hieraan geld besteden? Heb ik geen toestemming nodig? Dat geeft wel aan hoe we in een keurslijf zitten. Een keurslijf van verantwoording aan bovenliggende partijen." Het kwijtraken van dat keurslijf vereist een omslag in het denken. Een omslag die niet van de ene op de andere dag te realiseren is. Maar het kán! "Als je verantwoordelijkheid bij professionals neerlegt, gaan ze daar echt geen gekke dingen mee doen. Ze vinden het spannend en gaan vragen stellen. Dan is het ontzettend leuk om het daar met elkaar over te hebben."

Voor elkaar

Natuurlijk, het systeem van samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland, 'Passend indiceren' geheten, moet zich de komende jaren bewijzen. Maar Lucas Rurup is vol vertrouwen. "Het maakt dat mensen in hun kracht komen te zitten. Dat er een cultuur ontstaat die gebaseerd is op 'we doen dit met ons allen'. Dat we loskomen van de houding 'ik heb me verantwoord dus ik ben klaar'. We zijn er voor elkaar. En samen zullen we 21.000 kinderen een plek moeten bieden. En of die plek passend is? Ik moet eerlijk zeggen: dat vind ik een verkeerde vraag. Want wat is passend?"

Bijlagen

I Wet- en regelgeving

In verscheidene regelingen zijn voorschriften vastgelegd met betrekking tot financieel management van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De OPR/MR-P, het bestuur en het intern toezicht komen aan bod. In deze bijlage vindt u relevante bepalingen en voorschriften.

i-a. Wet op het primair onderwijs¹

Artikel 17b. Intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.
2. Een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur.
3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

Artikel 17c. Inhoud intern toezicht

1. De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde. De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan is ten minste belast met:

1 NB: Voor expertisecentra en het speciaal onderwijs zijn regelingen vastgelegd in de Wet op Expertisecentra (WEC)

- a) het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;
 - b) het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur, bedoeld in artikel 171, eerste lid, onderdeel a, en de afwijkingen van die code;
 - c) het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school verkregen op grond van deze wet;
 - d) het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek die verslag uitbrengt aan de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan, en
 - e) het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met d, in het jaarverslag.
4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

Artikel 163b. Aanwijzing

1. Indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders kan Onze minister de rechtspersoon die de school in stand houdt dan wel het samenwerkingsverband een aanwijzing geven. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.
2. Onder wanbeheer wordt uitsluitend verstaan:
 - a) financieel wanbeleid,
 - b) ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde of
 - c) onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen of de kennelijke geest van wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een

derde, en

- d) het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder.
3. In de aanwijzing geeft Onze minister met redenen omkleed aan op welke punten sprake is van wanbeheer alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen.

Artikel 164a. Maatregelen

1. Indien de kwaliteit van het onderwijs of de kwaliteit van het bestuur ernstig of langdurig tekortschiet, kan Onze minister op verzoek van het bevoegd gezag van een school of uit eigen beweging in overeenstemming met het bevoegd gezag maatregelen treffen.
2. Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, behoort de mogelijkheid het bestuur van de instelling te laten bijstaan door een extern deskundige. Ook kunnen onder voorwaarden extra financiële middelen aan de instelling ter beschikking worden gesteld.
3. Onze minister stelt nadere regels over de toekenning van en verantwoording voor maatregelen, voor zover deze het verstrekken van financiële middelen betreffen.
4. Het eerste tot en met het derde lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van het samenwerkingsverband en de kwaliteit van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Artikel 171. Jaarverslag

1. Het bevoegd gezag onderscheidenlijk het samenwerkingsverband stelt jaarlijks een jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar vast. Op deze jaarverslaggeving is Boek 2, titel 9, van het Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van de afdelingen 1, 11 en 12, van

overeenkomstige toepassing voor zover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur niet anders is bepaald. Het jaarverslag bestaat ten minste uit de volgende onderdelen:

- a) een bestuursverslag als bedoeld in artikel 391 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waarin de door het bevoegd gezag gehanteerde code voor goed bestuur wordt vermeld alsmede ten minste verantwoording wordt afgelegd over de afwijkingen van die code voor goed bestuur,
 - b) een jaarrekening als bedoeld in artikel 361 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, met daarbij ingevolge het derde lid vast te stellen bijlagen,
 - c) overige gegevens als bedoeld in artikel 392 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welke onderdelen het jaarverslag tevens dient te bevatten, dan wel welke onderdelen komen te vervallen.
 3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan een nadere invulling worden gegeven aan de onderdelen, bedoeld in het eerste en tweede lid, en kunnen nadere voorschriften worden gegeven over:
 - a) de indeling en de wijze van ordening van de gegevens per onderdeel van het jaarverslag,
 - b) de wijze en het tijdstip waarop de desbetreffende onderdelen beschikbaar gesteld worden,
 - c) de elektronische verzending van het cijfermatige deel uit de jaarrekening, en
 - d) de grondslagen voor de jaarrekening.
 4. De beschikbaarstelling van de gegevens, bedoeld in het derde lid, onder b, gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid, afgegeven door een door de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Bij

de aanwijzing van de accountant bedingt de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan dat de controle overeenkomstig een door Onze minister vast te stellen controleprotocol plaatsvindt en dat aan Onze minister op diens verzoek inzicht wordt geboden in de controlerapporten van de accountant.

i-b. Wet medezeggenschap op scholen

Artikel 4a. Ondersteuningsplanraad

3. Het samenwerkingsverband stelt naast de medezeggenschapsraad, bedoeld in artikel 3, vijfde lid, een ondersteuningsplanraad in.
4. De leden van de ondersteuningsplanraad worden afgevaardigd door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden van de in artikel 18a, tweede lid van de Wet op het primair onderwijs, respectievelijk van de in artikel 17a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, bedoelde scholen en wel zo dat het aantal leden, gekozen uit personeel onderscheidenlijk uit ouders of leerlingen, elk de helft van het aantal leden van de raad bedraagt.
5. Artikel 3, zevende, achtste, twaalfde en dertiende lid, is van overeenkomstige toepassing op de ondersteuningsplanraad.

Artikel 14a. Instemmingsrecht ondersteuningsplanraad

Het samenwerkingsverband behoeft de voorafgaande instemming van de ondersteuningsplanraad met betrekking tot de vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan, bedoeld in artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs, respectievelijk artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs.

i-c. In dit kader relevante artikelen uit de Code Goed Bestuur in het primair onderwijs

Artikel 2 – Verantwoordelijkheid ten aanzien van de code

3. De leden van de PO-Raad streven er naar dat het gestelde in deze code zoveel als redelijkerwijs mogelijk wordt toegepast binnen op basis van de wet of anderszins geregelde samenwerkingsverbanden waarbij zij aangesloten zijn.

ii. Uitgangspunten

Artikel 7 – Opdracht

Bevoegde gezagsorganen binnen het primair onderwijs zijn maatschappelijke instellingen met een specifieke verantwoordelijkheid. Zij verzorgen de vorming en opleiding van kinderen in de leeftijd van 4 tot circa 12 jaar (...) en zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zijn er namens het bevoegd gezag in ieder geval verantwoordelijk voor dat:

(...)

- de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze worden ingezet ter realisatie van deze opdracht.

Artikel 8. Inrichting van de organisatie

1. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de organisatie wordt ingericht op basis van efficiency en effectiviteit ten aanzien van het realiseren van de opdracht.

Artikel 10. Interne verantwoording

De organen en functionarissen van het bevoegd gezag (ten minste het schoolbestuur, het intern toezichtsorgaan en de directeurs) verantwoorden zich tegenover elkaar en tegenover

de medezeggenschapsorganen, het personeel en de ouders/ verzorgers over de uitoefening van hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Artikel 11. Horizontale dialoog

Teneinde de opdracht optimaal te realiseren, dragen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zorg voor een beleid dat voorziet in een dialoog met belanghebbenden op alle relevante niveaus van de organisatie.

Artikel 12. Jaarverslag

In het jaarverslag leggen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan verantwoording af over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de interne verantwoording en de horizontale dialoog. In het jaarverslag wordt voorts gemeld:

- hoe de functies van bestuur en intern toezicht worden uitgeoefend, welke organen daartoe zijn ingesteld, wie deel uitmaakt van de betreffende organen, wie welke taken heeft en wat de werkwijze is;
- in hoeverre de instelling voldoet aan de bepalingen uit deze code en de uitleg voor eventuele afwijkingen;
- welke resultaten op organisatie- en schoolniveau zijn behaald ten aanzien van strategisch beleid, gestelde doelen en leerresultaten.

iii. Schoolbestuur

Artikel 14. Leidraad schoolbestuur

Het schoolbestuur handelt en besluit rechtmatig, in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en draagt zorg voor een integere bedrijfsvoering.

Artikel 15. Strategisch beleid

Het schoolbestuur onderzoekt periodiek en op gestructureerde wijze welke onzekere factoren het realiseren van zijn strategisch beleid en doelen in de weg kunnen staan.

iv. Intern toezichtsorgaan

Artikel 20. Taken en bevoegdheden intern toezichtsorgaan

Het intern toezichtsorgaan is belast met vaststelling dan wel goedkeuring van de begroting, het jaarverslag (inclusief het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid en eventueel andere daartoe binnen het bevoegd gezag daartoe aangewezen besluiten.

Het intern toezichtsorgaan draagt zorg voor aanwijzing van de accountant die belast is met de controle van de jaarrekening.

Artikel 21. Leidraad intern toezichtsorgaan

Aandachtspunten van het intern toezichtsorgaan zijn ten minste:

- de kwaliteit van het door de organisatie geboden onderwijs;
- rechtmatig en integer bestuur en beheer van de organisatie;
- rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen;
- naleving van de code.

Het intern toezichtsorgaan stelt een toezichtskader vast waarin wordt geëxpliciteerd op welke criteria het intern toezicht zich voorts in het bijzonder richt.

II Deskundigheidsprofielen

Toezichthouder

Opdracht

Het is de opdracht van de toezichthouder:

- toezicht te houden op het functioneren van de organisatie in het algemeen en de directeur swv in het bijzonder. Integriteit, transparantie, onafhankelijkheid en naleving van wet- en regelgeving zijn daarbij sleutelbegrippen;
- de scheiding tussen bestuur en toezicht te bewaken;
- verantwoording af te leggen aan externe toezichthouders en andere stakeholders over ondersteuningsplan, organisatie en financiën.

Taken

Om zijn opdracht te vervullen heeft de toezichthouder tot taak:

- toe te zien op de opstelling van een meerjarenstrategie, een vertaling hiervan in deelplannen en op de effectiviteit en doelmatigheid van beleid;
- de (meerjaren)begroting, het jaarverslag (incl. het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid vast te stellen dan wel goed te keuren;
- het ondersteuningsplan goed te keuren met daarin aandacht voor:
 - kwaliteit van de ondersteuning;
 - financiële continuïteit;
 - reputatie en inhoudelijke speerpunten;
 - goed werkgeverschap (adequaat hr-beleid).
- een zorgvuldige, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering te bewaken, met aandacht voor:

- een rechtmatige en doelmatige verwerving, bestemming en aanwending van middelen;
 - beleggingsbeleid, risicobeheersing, solvabiliteit en kapitalisatiefactor.
- de externe accountant te benoemen en met hem te communiceren.

Kennis

De toezichthouder beschikt over kennis over:

- relevante wet- en regelgeving in relatie tot de criteria uit het toezichtkader, ten minste op het terrein van goed bestuur, ondersteuning, financiën en personeel;
- de stand van zaken en interne voortgang op ten minste de gebieden ondersteuning, financiën en personeel;
- de strategie, doelen en relevante beleids- en besluitvormingsprocessen in de organisatie;
- begrippen uit de bedrijfseconomie in relatie tot het onderwijs en ondersteuning, te weten:
 - financieel management:
 - vermogensbeheer: solvabiliteit, kapitalisatiefactor (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - budgetbeheer: liquiditeit, rentabiliteit (uitgebreid, praktisch en theoretisch).
 - management control:
 - planning- en controlcyclus (uitgebreid, praktisch en theoretisch).
 - treasury management:
 - primaire/secundaire geldstroom (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - current ratio/quick ratio/acid test (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - financiering (uitgebreid, praktisch en theoretisch).
- de inrichting en werkwijze van het interne financiële systeem (beperkt).

Attitude

De toezichthouder is:

- integer;
- onafhankelijk;
- kritisch/onderzoekend;
- omgevingsgericht;
- kwaliteitsgericht;
- opbrengstgericht (doel-resultaat, kosten-baten);
- zelfreflectief.

Vaardigheden

De toezichthouder kan:

- financiële vraagstukken interpreteren vanuit het perspectief van het brede organisatiebeleid en de organisatiedoelen;
- denken in termen van de planning- en controlcyclus (plannen-verantwoorden);
- een balans en exploitatierekening lezen en interpreteren;
- kengetallen als solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit lezen en interpreteren;
- informatie rondom treasury (treasurystatuut) interpreteren.

Directeur swv

Opdracht

Het is de opdracht van de directeur swv:

- in samenhang te sturen op ondersteuning, organisatie en financiën;
- ondersteuning, organisatie en financiën in samenhang te plannen;
- de financiële middelen te verwerven, besteden en beheren;
- leiding te geven aan de uitvoering van beleid met betrekking tot ondersteuning, organisatie en financiën;
- verantwoording af te leggen aan interne en externe toezichthouders en andere stakeholders over ondersteuning, organisatie en financiën.

Taken

Om zijn opdracht te vervullen heeft de directeur swv tot taak:

- strategische kaders en doelstellingen op en vast te stellen in een (meerjarig) bedrijfs- en beleidsplan en een jaarplan en die ter goedkeuring voor te leggen aan de toezichthouder;
- het ondersteuningsplan op te stellen en te vertalen naar beleid, met daarin ten minste aandacht voor:
 - kwaliteit van de ondersteuning;
 - financiële continuïteit;
 - reputatie en inhoudelijke speerpunten;
 - goed werkgeverschap (adequaat hr-beleid).
- risicoanalyses uit te laten voeren, (meerjarige) begrotingen, formatieplanplannen en investeringsplannen, alsmede investeringsbegrotingen, liquiditeitsbegrotingen en jaarrekeningen vast te stellen en die ter goedkeuring voor te leggen aan de toezichthouder;
- zorg te dragen voor een zorgvuldige, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering met aandacht voor:
 - een rechtmatige en doelmatige verwerving, bestemming en aanwending van middelen;
 - beleggingsbeleid, risicobeheersing, solvabiliteit en kapitalisatiefactor.
- de uitvoering van het ondersteuningsplan te monitoren, de realisatie van (strategische) doelen te evalueren en structureel verantwoording af te leggen aan de toezichthouder binnen een vastgestelde planning- en controlcyclus;
- taakstellende en evaluerende gesprekken te voeren medewerkers van het samenwerkingsverband;
- het vermogen te beheren en mogelijkheden voor efficiëntieverbetering te onderzoeken;
- te communiceren over beleidskaders en maatregelen met relevante belanghebbenden.

Kennis

De directeur swv beschikt over kennis over:

- regionale en landelijke financieel-economische ontwikkelingen en financiële wet- en regelgeving;
- processen van (strategische) beleidsontwikkeling;
- begrippen uit de bedrijfseconomie in relatie tot onderwijs en ondersteuning, te weten:
 - bedrijfsadministratie: balans, exploitatierekening, afschrijvingssystematiek (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - financieel management:
 - vermogensbeheer: solvabiliteit, kapitalisatiefactor, reserveringen (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - budgetbeheer: liquiditeit, rentabiliteit (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - budgetteringsprocessen (opstellen begroting, kostenbeheersing en -efficiëntie) (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - financial accounting (feiten, externe verslaglegging)/cost accounting (oorzaken, activiteiten)/responsibility accounting (verantwoordelijkheden, beslissingen) (algemeen, praktisch).
 - management control (beheersing bedrijfsvoering):
 - planning- en controlcyclus (uitgebreid, praktisch en theoretisch);
 - risicomanagement (uitgebreid, praktisch en theoretisch).
- de interne voortgang en de stand van zaken met betrekking tot ten minste ondersteuning, financiën, personeel.

Attitude

De directeur swv is:

- integer;
- onderwijsgericht;
- ondernemend;
- kwaliteitsgericht;

- opbrengstgericht (doel-resultaat, kosten-baten);
- omgevingsgericht;
- zelfreflectief.

Vaardigheden

De directeur swv kan:

- denken en doen in termen van de planning- en controlcyclus (plannen-verantwoorden, baten-lasten, strategie-beleid);
- financiële vraagstukken plannen, sturen en beheersen vanuit breed organisatiebeleid en organisatie-doelen;
- de balans, exploitatierekening en kasstroomoverzichten lezen en interpreteren;
- denken in normen als solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit, rentabiliteit en die normen hanteren;
- proactief financiële analyses (laten) opstellen: investerings- en liquiditeitsbehoefte, wijze waarop in de liquiditeitsbehoefte wordt voorzien (eigen vermogen, geleend geld), risicoanalyses;
- vorm geven aan risico- en treasury management (incl. doelstellingen vermogensbeheer);
- op het juiste moment besluiten nemen, ook als kennis van alternatieven en risico's (nog) ontbreekt;
- budgetteringsprocessen inrichten, doelen voor budgetbeheer formuleren, vorm geven aan management accounting (financial, cost en responsibility) en kostprijsberekeningen interpreteren.

Controller

Opdracht

Het is de opdracht van de controller:

- de organisatie (gevraagd en ongevraagd) te ondersteunen bij en te adviseren over het 'in control' geraken en blijven;

- financieel-economische gegevens te verzamelen en interpreteren teneinde de directeur swv en toezichthouder(s) zo te informeren dat zij de organisatie goed kunnen besturen en verantwoording kunnen afleggen;
- toe te zien op de handhaving van algemeen aanvaarde waarden en normen en relevante wet- en regelgeving op financieel-economisch gebied;
- toe te zien op een rechtmatige verwerving, bestemming en aanwending van middelen;
- in samenhang toezicht uit te oefenen op ondersteuning, organisatie en financiën;
- in samenhang ondersteuning, organisatie en financiën te plannen.

Taken

Om zijn opdracht te vervullen heeft de controller tot taak:

- in- en externe (financiële, maar ook maatschappelijke en politiek-bestuurlijke) ontwikkelingen te signaleren en analyseren die relevant zijn voor de (financiële) strategische ontwikkeling en het risicoprofiel van de organisatie;
- bedrijfseconomisch onderzoek uit te voeren gericht op effectiviteit en efficiëntie;
- procedures en (beheers)systemen te ontwikkelen voor de administratieve organisatie en hierover toezichthouder(s) en de directeur swv te adviseren;
- de (financiële) informatiebehoefte te inventariseren, eisen te formuleren, die te vertalen naar (nieuwe) methodieken, rapportages en systemen en af te stemmen met het administratiekantoor;
- een conceptvisie te ontwikkelen op de planning- & controlfunctie en de directeur swv hierover, alsmede over het concrete beleid en de uitvoering, te adviseren;
- gegevens met betrekking tot bedrijfsvoering, middeleninzet en resultaten te verzamelen en beoordelen en die te analyseren in relatie tot geformuleerde (strategische) doelstellingen;
- periodiek te rapporteren aan toezichthouder(s) en de directeur swv over financieel en bedrijfseconomisch onderzoek (gericht op beheersbaarheid, effectiviteit en efficiëntie), realisatie van de organisatiedoelstellingen, bedrijfsvoering en middeleninzet;
- gevraagd en ongevraagd toezichthouder(s) en de directeur swv vanuit financieel-economische invalshoek adviseren over (strategische) ontwikkeling, financiële zaken en bestuurlijke besluitvorming;
- te adviseren over het opstellen en aanpassen van financiële beleidsuitgangspunten en het meerjarige (financiële) en investeringsbeleid te initiëren, ontwikkelen en evalueren;
- het meerjarige financiële beleid uit te werken in concrete beleids- en invoeringsnotities en plannen;
- de (meerjaren)begroting, de jaarrekening, het jaarplan, het jaarverslag, kwartaalrapportages en de liquiditeitsplanning op te stellen;
- de tijdelijk overtollige middelen te beheren, de financiële positie te bewaken en het treasury statuut op te stellen en te onderhouden (in overleg met het administratiekantoor);
- gesprekken te voeren met deelnemende schoolbesturen over de mate waarin en wijze waarop zij overeengekomen doelstellingen realiseren (in samenwerking met de directeur van het samenwerkingsverband);
- toe te zien op de naleving van regels en procedures en relevante betrokkenen hierop aan te spreken;
- zorg te dragen voor het goed functioneren en de uitvoering van de interne controle;
- (financiële) gegevens te controleren en die te verwerken in rapportages voor de fiscus en accountant;

- rapportages te bespreken met toezichthouder(s), de directeur van het samenwerkingsverband, de accountant en de fiscus;
- te participeren in relevante lokale, regionale en landelijke werk- en projectgroepen;
- contacten met de accountant, fiscus en bank te onderhouden.

Kennis

De controller beschikt over kennis over:

- de samenhang tussen realisatie van organisatiedoelstellingen en financieel-economische processen;
- strategie, doelen en relevante beleids- en besluitvormingsprocessen in de organisatie;
- de samenhang tussen maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen enerzijds en financieel-strategische ontwikkelingen anderzijds;
- processen van (strategische) beleidsontwikkeling;
- bedrijfseconomie in relatie tot onderwijs en ondersteuning, te weten:
 - bedrijfsadministratie: balans, exploitatierekening, afschrijvingssystematiek, boekhoudtechnieken (breed en gespecialiseerd, theoretisch en praktisch);
 - financieel management (breed en gespecialiseerd, theoretisch en praktisch):
 - vermogensbeheer: solvabiliteit, kapitalisatiefactor, reserveringen;
 - budgetbeheer: liquiditeit, rentabiliteit;
 - budgetteringsprocessen (opstellen begroting, kostenbeheersing en -efficiëntie);
 - financial accounting (feiten, externe verslaglegging)/cost accounting (oorzaken, activiteiten)/responsibility accounting (verantwoordelijkheden, beslissingen).
 - management control (beheersing bedrijfsvoering) (breed en gespecialiseerd, theoretisch en praktisch):

- planning- en controlcyclus;
- risicomangement.
- treasury management (breed en gespecialiseerd, theoretisch en praktisch):
 - current ratio.
- de opzet en uitvoering van bedrijfseconomisch onderzoek;
- de interne voortgang en stand van zaken met betrekking tot de financieel-economische positie van de organisatie in samenhang met de gebieden ondersteuning(skwaliteit), personeel, reputatie en speerpunten.

Attitude

De controller is:

- integer;
- onafhankelijk;
- kritisch/onderzoekend;
- opbrengstgericht;
- zelfreflectief.

Vaardigheden

De controller kan:

- bedrijfseconomisch onderzoek uitvoeren;
- procedures, (beheers)systemen en de planning- en controlcyclus ontwikkelen;
- informatiebehoeften inventariseren en op basis hiervan rapportages inrichten/opstellen;
- proactief financiële analyses maken (investeringsbehoefte, liquiditeitsbehoefte, wijze waarop daarin wordt voorzien);
- risicoanalyses opstellen en vorm geven aan risico- en treasury management (incl. doelstellingen vermogensbeheer);
- een balans en exploitatierekening lezen en interpreteren;

- normen als solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit hanteren en daarover adviseren;
- budgetteringsprocessen bewaken en vorm geven aan management accounting (financial, cost en responsibility);
- effectief doelen en prioriteiten bepalen, samenhang duiden en gestructureerd/planmatig werken.

III Begrippenlijst

Activa

Investerings, bezittingen.

Vaste activa: investeringen, bezittingen die langer dan één jaar voor de bedrijfsvoering beschikbaar zijn. Vaste activa kunnen worden onderscheiden in:

- materiële vaste activa: deze zijn tastbaar, zoals gebouwen, inventaris, apparatuur;
- financiële vaste activa: beleggingen die men langer dan een jaar wil aanhouden.

Vlottende activa: investeringen, bezittingen die korter dan één jaar voor de bedrijfsvoering beschikbaar zijn; voorraden, vorderingen op derden (geld dat nog binnen moet komen), liquide middelen (kasgeld, geld op bank- en spaarrekeningen).

Balans

Geeft inzicht in de financiële situatie van een organisatie door de weergave van activa (debet) en passiva (credit). Biedt inzicht in de wijze waarop de onderneming zijn bezittingen financiert en hoe het vermogen is opgebouwd.

Basisondersteuning

De door het samenwerkingsverband afgesproken onderwijszorg die een school aan alle leerlingen moet kunnen bieden. De basisondersteuning wordt vastgelegd in het ondersteuningsplan van

het samenwerkingsverband. De basisondersteuning is niet landelijk vastgesteld; samenwerkingsverbanden bepalen zelf het niveau van basisondersteuning die de scholen binnen het samenwerkingsverband bieden. De kwaliteit van de basisondersteuning moet voldoen aan door de onderwijsinspectie vastgestelde normen.

Begroting

Een overzicht van de vermoedelijke uitgaven en inkomsten voor een bepaalde periode. De jaarlijkse begroting maakt deel uit van het jaarplan (zie aldaar).

Bestuurlijk jaarplan

Een jaarplan waarin de prioriteiten voor het komende jaar weergegeven zijn. Deze komen voort uit de meerjarenstrategie. Onderdeel van het jaarplan is de jaarbegroting.

Bovenschoolse begroting

Raming van de bovenschoolse baten en lasten.

Bovenschoolse personele risico's

Voorzieningen opgenomen in de bovenschoolse begroting ter dekking van personele risico's.

Budgetteren

Het plannen, coördineren en toewijzen van financiële middelen en uitgaven. Onderdeel van de planning- & controlcyclus.

Crediteuren

Mensen en instellingen die een vordering hebben op uw organisatie en dus schuldeiser zijn. (Let op: overlopende passiva behoren niet tot de crediteuren!)

Current ratio

Zie: Liquiditeitsratio.

Data driven

Handelen vanuit de analyse van zelf verzamelde gegevens.

Deskundigheidsprofielen

Overzichten die de voor goed financieel management vereiste kennis en vaardigheden van zeven rollen (functies) in onderwijsorganisaties inzichtelijk maken.

Eigen vermogen

Hieronder verstaan we het eventueel bij de oprichting van uw organisatie ingebrachte eigen kapitaal en alle daarna gevormde algemene reserves, bestemmingsreserves en fondsen. Voorzieningen (zie aldaar) worden niet tot het eigen vermogen gerekend omdat de in voorzieningen bijeengebrachte middelen zijn bedoeld voor bestaande, specifieke verplichtingen.

Evaluatie en verantwoording

Het evalueren van en verantwoording afleggen over de ondernomen activiteiten, de verhouding tussen geplande en gerealiseerde middeleninzet en de verhouding tussen middeleninzet en resultaten. Onderdeel van de planning- & controlcyclus.

Evidence based

Handelen vanuit door wetenschappelijk onderzoek aangedragen argumenten.

Financieel beheer

Het bewaken van de koers van een organisatie. Het uitvoeren van acties en formuleren van spelregels gericht op het vasthouden van de focus van de organisatie, het bewaken van grenzen, het inventariseren en voorkomen van risico's en het voorkomen van verspilling van middelen.

Financiële beheersing

Maatregelen om te bewerkstelligen dat de middelen werkelijk aan de bedoelde onderdelen en activiteiten worden besteed. Onderdeel van het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht).

Financieel beleid

Het uitzetten en zo nodig tijdig bijstellen van de koers gericht op het bereiken van doelstellingen van de organisatie.

Financieel management

Het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet, dat ze haar doelstellingen behaalt. Rust op twee pijlers: financieel beleid en financieel beheer (zie aldaar).

Financiële sturing

Richting geven aan de verdeling van financiële middelen over organisatieonderdelen en activiteiten. Onderdeel van het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht).

Financieel toezicht

Controleren of de gestelde doelen en de inzet van middelen aantoonbaar recht doen aan de behoeften van stakeholders. Onderdeel van het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht).

Financiële verantwoording

(Tussentijds) verantwoorden van de uitgegeven middelen. Onderdeel van het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht).

Governancemodel

De centrale begrippen van het governancemodel (sturing, beheersing, verantwoording, toezicht) spelen ook een centrale rol bij financieel management.

Handelingsgericht werken (HGW)

Systematische werkwijze waarmee een basisschool praktische handvatten krijgt voor het vormgeven van de zorgstructuur op de school. HGW heeft een aantal uitgangspunten. Zo staan de onderwijsbehoeften van leerlingen centraal en wordt uitgegaan van een cyclus van planmatig handelen. Bij HGW wordt gewerkt met groeps-handelingsplannen. Ouders zijn een belangrijke educatieve partner.

Handelingsplan

Een concreet plan dat zich richt op het begeleiden van een leerling met een leer- en/of gedragsprobleem. Hierin geeft de school aan welke doelen ze nastreeft, op welke termijn en op welke manier ze de middelen inzet om die doelen te bereiken. Het handelingsplan wordt onder passend onderwijs vervangen door het ontwikkelingsperspectief (zie aldaar).

Informatiecanon

Geeft weer welke informatie op welk moment voor welke geleding in de organisatie beschikbaar moet zijn.

Jaaragenda

Geeft weer op welk moment in het jaar belangrijk geachte onderwerpen worden besproken en welke geleding in de organisatie daarbij betrokken is.

Jaarplan

Hierin staan de doelstellingen waaraan de school de komende periode gaat werken. Onderdeel hiervan is de jaarlijkse begroting (zie aldaar).

Jaarrekening

Verslaggevingsdocument dat voornamelijk bestaat uit balans, de staat van baten en lasten (resultatenrekening) en de bijbehorende toelichtingen. De jaarrekening vormt samen met het bestuursverslag het jaarverslag van de organisatie.

Jaarverslag

Zie: Jaarrekening.

Kalenderjaarbegroting

Een raming van alle op kalenderjaarbasis te verwachten baten en lasten. De kalenderjaarbegroting komt meestal tot stand door omrekening van achterliggende begrotingen op schooljaarbasis.

Kapitaal (totale activa)

Weerspiegelt de waarde van alle bezittingen (geld en goederen). Deze bezittingen c.q. dit kapitaal, zijn het gevolg van beleidskeuzes of moeten worden beschouwd als onvermijdelijk en voortkomend uit het geheel van activiteiten binnen de organisatie c.q. het samenwerkingsverband.

Kapitalisatiefactor

Kengetal voor de efficiëntie waarmee onderwijsinstellingen hun kapitaal benutten voor de vervulling van hun taken. De kapitalisatiefactor is

gelijk aan: het totale kapitaal, exclusief de boekwaarde van gebouwen en terreinen, gedeeld door de totale baten.

Kasstroosmanagement

Het zo veel mogelijk op elkaar afstemmen van ingaande en uitgaande geldstromen, zodat de instelling optimaal in staat is om onvoorziene uitgaven op te vangen en niet onnodig veel vermogen of liquiditeiten hoeft aan te houden.

Kwartaalrapportage

Rapportages met een interval van een kwartaal.

Leerlinggebonden financiering (LGF)

Budget voor kinderen die in het gewone onderwijs zitten, maar een indicatie hebben voor speciaal onderwijs. Hieronder vallen extra middelen voor het onderwijs op een reguliere school. Met de invoering van de Wet passend onderwijs wordt de landelijke indicatiestelling afgeschaft. Daarmee verdwijnt ook de leerlinggebonden financiering. Ook: rugzakje.

Lichte en zware ondersteuning

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor de lichte en de zware ondersteuning op school en hier krijgen ze ook middelen voor. Lichte ondersteuning is bijvoorbeeld onderwijs op een speciale basisschool of een reboundvoorziening in het voortgezet onderwijs. Zware ondersteuning is onderwijs op een speciale school of ondersteuning zoals voorheen werd geregeld met een rugzakje.

Liquiditeitsratio

Ratio voor de mate waarin een organisatie kan voldoen aan haar direct opeisbare (korte termijn) betalingsverplichtingen. De liquiditeitsratio wordt berekend door het totaal van de vlottende activa te delen door het totaal van de kortlopende schulden. Ook: current ratio.

Liquiditeitsbegroting

Overzicht van de verwachte ontvangsten en uitgaven voor een bepaalde periode. Verschaft inzicht in de beschikbaarheid van liquide middelen.

Lumpsumfinanciering

Financieringsvorm waarmee de overheid meer bestedingsvrijheid (autonomie) geeft aan scholen. Schoolbesturen krijgen een bedrag voor personele en materiële uitgaven. Ze kunnen zelf uitmaken hoe ze dit bedrag besteden.

Maandelijkse rapportages

(Voortgangs)rapportages met een interval van een maand.

Meerjarenbegroting

Overzicht van de financiële begroting met een venster van meerdere (school)jaren.

Meerjarenformatieplan

Overzicht van de samenstelling van de formatie met een venster van meerdere (school)jaren.

Meerjareninvesteringsplan en -begroting

De meerjarenbegroting waarin opgenomen de plannen voor investeringen.

Meerjarenonderhoudsplan

Opsomming van acties en berekening van de bedragen voor het onderhoud.

Meerjarenramingen

Bedoeld om op hoofdlijnen een beperkt aantal ontwikkelingen op hun mogelijke financiële effecten te doorzien.

Meerjarenstrategie bestuur

De strategie en bijbehorende doelstellingen op bestuursniveau (bovenschools). Onderdelen hiervan zijn een meerjarenbegroting, een investeringsplan en een meerjarenonderhoudsplan.

Ondersteuningsplan

Een plan dat aangeeft welke activiteiten nodig zijn om de zorgstructuur binnen het samenwerkingsverband zo in te richten dat invulling wordt gegeven aan de doelen van passend onderwijs, zodat alle leerlingen zo goed mogelijk de passende ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben. Deze doelen zijn o.a. opstellen van ondersteuningsprofielen voor alle scholen, invulling geven aan de zorgplicht en versterking van de basisondersteuning. Het ondersteuningsplan geldt maximaal voor vier jaar en wordt ter instemming voorgelegd aan de Ondersteuningsplanraad. Ook wordt het ondersteuningsplan besproken met alle gemeenten in de regio in een op overeenstemming gericht overleg. Voor 1 mei voorafgaand aan het eerste schooljaar waarop het ondersteuningsplan betrekking heeft, moet het aan de inspectie worden gestuurd.

Ondersteuningsplanraad (OPR)

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verplicht een ondersteuningsplanraad in te stellen. In deze ondersteuningsplanraad (OPR) zijn ouders en personeel van de scholen vertegenwoordigd. Zij worden gekozen door en uit de medezeggenschapsraden van de scholen binnen het samenwerkingsverband. De OPR heeft instemmingsbevoegdheid ten aanzien van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Onderwijsarrangement

Het geheel aan pedagogische, didactische en specialistische handelingen die de school, binnen een bepaalde organisatorische context en in samenwerking met derden, uitvoert met het doel de ontwikkeling van de leerling te optimaliseren.

Ontschotting personeel/materieel

Bij ontschotting is niet langer sprake van een (intern) opgelegde verplichting om een of meerdere specifieke lasten juist vanuit hiervoor intern aangemerkte baten te bekostigen. Na ontschotting doet het er niet meer toe uit welke batenstromen men bepaalde uitgaven doet en hecht men geen bijzondere waarde meer aan de relatie tussen personele baten en personele lasten of materiële baten en materiële lasten. Wat telt is slechts de verhouding tussen de totale baten en lasten.

Ontwikkelingsperspectief

De inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden van een leerling voor een bepaalde, langere periode. Het ontwikkelingsperspectief is sturend voor het aanbod dat de school de leerling biedt en bevat handvatten voor de planning van het onderwijs. De school stelt een ontwikkelingsperspectief op voor leerlingen die extra ondersteuning op school nodig hebben in het reguliere onderwijs en voor alle leerlingen in het speciaal onderwijs. Het ontwikkelingsperspectief vervangt het voor de komst van passend onderwijs gehanteerde handelingsplan (zie aldaar).

Op overeenstemming gericht overleg gemeenten (OOGO)

Het bestuur van het samenwerkingsverband overlegt met alle gemeenten in het samenwerkingsverband over het ondersteuningsplan. Dit op overeenstemming gericht overleg gaat over de inhoud van het ondersteuningsplan, de ondersteuning aan leerlingen, de aansluiting op jeugdzorg, het leerlingenvervoer en de huisvesting van het onderwijs.

Opbrengstgericht werken

Het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de prestaties van leerlingen.

Passiva

Financieringsbronnen; datgene waarmee de activa (investeringen/ bezittingen) zijn gefinancierd. Bestaat uit eigen vermogen, voorzieningen en vreemd vermogen.

Plannen en programmeren

De realisatie van een aantal – onderling samenhangende – beleidsdocumenten en hierbij behorende begrotingen. Met name het stellen van doelen verdient hierbij aandacht. Onderdeel van de planning- & controlcyclus.

Planning- en controlcyclus

De ruggengraat van financiële sturing. Bestaat uit de volgende vijf fasen: plannen, programmeren, budgetteren, uitvoeren en evalueren/ verantwoorden.

Rentabiliteit

Geeft antwoord op de vraag of inkomsten en uitgaven van de organisatie in evenwicht zijn. Rentabiliteit wordt berekend door het resultaat (het 'exploitatiesaldo') te delen door de totale baten van de bedrijfsvoering. Rentabiliteit wordt uitgedrukt in procenten van de totale baten.

Resultatenrekening

Geeft een overzicht van alle baten en lasten van een organisatie over een gespecificeerde periode. Ook: winst- en verliesrekening of staat van baten en lasten.

Risicobeheersings- en controlesysteem

Een geheel aan beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen dat risico's identificeert, kwalificeert en waar mogelijk kwantificeert en dat het mogelijk maakt om na te gaan of deze risico's daadwerkelijk worden beheerst.

Risicobuffer

Een buffer heeft als doel eventuele tegenvallers (risico's) in de exploitatie op te vangen ter overbrugging van de periode waarin baten en lasten niet met elkaar in evenwicht zijn. Veelal wordt de buffer aangehouden in liquiditeiten (bufferliquiditeit).

Risico-inventarisatie

Het continue proces van risico-identificatie en -beoordeling, gecombineerd met de reactie op risico's.

Rugzakje

Populaire benaming voor Leerlinggebonden financiering (zie aldaar).

Scenario

Beschrijving van de mogelijke toekomst en een manier om vermoedelijke financiële effecten van nieuw beleid en belangrijke risico's in kaart te brengen.

Schoolondersteuningsprofiel (SOP)

Een omschrijving van de basis- en extra ondersteuning die een individuele school binnen een samenwerkingsverband kan bieden. Het geheel van ondersteuningsprofielen moet zorgen voor een dekkend aanbod van onderwijszorg binnen het samenwerkingsverband. Het SOP maakt duidelijk of en waarin de school zich specialiseert (de extra ondersteuning). Met het ondersteuningsprofiel kunnen alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband een passende plek vinden

voor elke leerling en hun zorgplicht waarmaken. Mogelijk heeft het schoolondersteuningsprofiel ook invloed op het budget dat een school krijgt van een samenwerkingsverband.

Solvabiliteit

Een kengetal dat aangeeft in welke mate de organisatie op lange termijn aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. De solvabiliteit wordt berekend door het eigen vermogen (het stichtings- of verenigingsvermogen plus alle reserves) te delen door het totale vermogen (balanstotaal). Uitgedrukt in procenten. In sommige gevallen worden voor de berekening van de solvabiliteit overigens ook de voorzieningen tot het eigen vermogen gerekend.

Staat van baten en lasten

Zie: Resultatenrekening.

Strategische beheersing

Het ontdekken van en omgaan met risico's die een realisatie van de organisatiedoelen kunnen belemmeren.

Structurele Rijksbijdragen

Rijksbijdragen waarvan het inkomstenpatroon een duurzaam karakter heeft.

Treasurer

Functionaris in een organisatie die verantwoordelijk is voor financieringsaangelegenheden.

Uitvoeren

Het realiseren van beleid, waarbij de onderwijsinstelling zich zo goed mogelijk houdt aan de overeengekomen doelen en budgetten. Gerichte, overzichtelijke managementrapportages verschaffen hierbij gerichte informatie. Onderdeel van de planning- & controlcyclus.

Verantwoorden

Rekenschap geven van resultaten die zijn gerealiseerd.

Verevening

De omvang van het budget voor het samenwerkingsverband wordt bepaald door het aantal leerlingen. Naar rato krijgt ieder samenwerkingsverband dus evenveel geld voor ondersteuning. Dat wordt verevening genoemd. Voor de intrede van passend onderwijs verschilde het aantal indicaties voor zware ondersteuning sterk per samenwerkingsverband. Daarom is er een overgangregeling.

Vermogen (totale passiva)

Weerspiegelt de wijze waarop de organisatie c.q. het samenwerkingsverband de huidige aanwezige bezittingen heeft gefinancierd: met eigen vermogen, dan wel vreemd vermogen.

Voorzieningen

Onderdeel van het vreemd vermogen. Een organisatie moet een voorziening opnemen, zodra, naar inschatting van het bestuur, zich een onafwendbaar risico voordoet dat in de toekomst tot kosten zal leiden en waarvoor nu al gelden opzij gezet moeten worden. Het vormen van een voorziening gebeurt overigens soms ook wanneer men tot een egalisatie van belangrijke kosten wil komen, bijvoorbeeld als het gaat om de kosten van groot onderhoud.

Vreemd vermogen

Schulden aan derden. Er zijn twee soorten vreemd vermogen:

- lang vreemd vermogen: schulden die langer dan één jaar lopen, zoals langlopende geldleningen en hypotheke;
- kort vreemd vermogen: schulden die minder dan één jaar lopen, zoals crediteuren (zie aldaar), kortlopende geldleningen en kortlopende bankkredieten.

Vorderingen

Geld te vorderen van derden.

Winst- en verliesrekening

Zie: Resultatenrekening.

IV Literatuur

- Berends, R. (2011), 'Wie houdt wie voor de gek met hogere opbrengsten', in: *VBSchrift*, 17(2).
- Beurden, B. C. J. M. van (2004), 'De Raad van Bestuur verklaart: De Onderneming is 'In Control'', in: *Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur*, 4.
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009), *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*, 29 september.
- Deloitte (2007), *Onderwijs Governance. Samenwerken op een transparant speelveld*.
- Elderen, J. van & H. Klifman (2006), *Goed bestuur, goed toezicht*, Kluwer, EAN: 9789013041583.
- Ernst & Young (2005), *Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2005*, in opdracht van Projectbureau Lumpsum Primair Onderwijs, 19 september.
- Ernst & Young (2011), *Deskundigheidsprofielen financieel management voor het primair onderwijs*.
- Goedhart, R. & M. Verbart (2011), 'Vermogenspositie scholen geeft discussie', in: *BSM Nieuws*, 8.
- Goedhart, R. (2009), *Commissie Don: een nieuwe kijk op investeringscapaciteit*, VOS/ABB.
- Hattie, J. A. C. (2009), *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*, Routledge.
- Hoff-Israël, M. van der (2005), *Beleid en beheer bij lumpsum*, Kluwer Fiscaal, ISBN 9789013022162.
- Hoff-Israël, M.C. van der, H.A. de Wit, E. Verschure & W. Bos (11 mei 2009), *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*, Infinite Financieel B.V.
- Infinite Financieel (2012), *Handreiking financieel perspectief en financieel management samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO*, 23 november.
- Inspectie van het Onderwijs (2010), *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2011), *Opbrengsten, maak er werk van!*
- Keizer, B. & R. Goedhart (2010), *Een vermogen om lief te hebben. Visie en toelichting op het rapport Financieel beleid onderwijsinstellingen*, SDU.
- Klifman, H. & M. Fuite (2010), *Weten en verbeteren. Informatiecanon opbrengstgericht werken in het primair onderwijs*, Van Beekveld & Terpstra.
- Kroon, A. J. M. van der (2006), *De schoolleider en lumpsum*, Kluwer, ISBN-10: 9013038778.
- Ledoux, G. (maart 2013), *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*.
- Lexmond, G. & B. Keizer (2008), *Risicomanagement in het primair onderwijs*, VOS/ABB.
- Medezeggenschap van klasse. Hoofdlijnen en fijne kneepjes van de toepassing van de Wet Medezeggenschap op Scholen, verzameld tijdens het eerste praktijkjaar* (2008).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007), *Scholen voor morgen. Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs*, 28 november.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008), *Richtlijnen Jaarverslag Onderwijs*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013), *Kerncijfers 2008-2012*.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), *Financieel beleid van onderwijsinstellingen, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don)*.
- Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders (2009), *Toolkit Toezicht Onderwijs*.
- Nederlandse vereniging van toezichthouders in de kinderopvang, *Checklist toezicht op financiën en financieel beleid*.
- PO-Raad (2010), *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*.
- PO-Raad (2013), 'Onmisbaar: medezeggenschap', in: *Modern naoberschap. Passend onderwijs: het nieuwe samenwerken*.
- Price Waterhouse Coopers (2008), *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 7 juli.
- 'Regeling regio-indeling samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO, nr. WJZ/450366 (10285)', in: *Staatscourant*, 24914, 4 december 2012.
- Regioplan Beleidsonderzoek & Ernst & Young Advisory (2010), *Lumpsum PO in de praktijk. Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management*, 14 juni.
- Ruijter, P. de & S. Stolk (2011), *Klaar om te wenden. Handboek voor de strategie*.
- Van Beekveld & Terpstra & Infinite Financieel (2010), *Met open ogen. Risicomanagement in het primair onderwijs*.
- Verbart, M. (2005), *Sturen met geld*, AVS, ISBN/ISSN 90-76191-13-1.
- Verbart, M. (2010), 'To be or not to be in control', in: *Basisschoolmanagement*, 24(1).
- Verbart, M. (2011), 'Toezicht op financiën', in: *Basisschoolmanagement*, 25(1).
- Verbart, M. & R. Goedhart (2013), *Risico's en risicobeheersing. Bouwstenen voor beleid*, PO-Raad, ISBN: 978-90-820164-1-3.
- Verbart, M. (2013), *Het meerjarenperspectief, Bouwstenen voor beleid*, PO-Raad, ISB: 978-90-820164-3-7.
- Verbart, M. & R. Goedhart (2012), *Kapitaal en vermogen aan het werk*, PO-Raad, ISBN: 978-90-820164-0-6.
- 'Wet passend onderwijs', in: *Staatsblad* 2012, 533, 11 oktober 2012.

Woord van dank

Voor de totstandkoming van dit boek hebben we een beroep mogen doen op de deskundigheid en visie van:

Luuk van Aalst, directeur samenwerkingsverband
passend onderwijs PO IJssel | Berkel;
Lucas Rurup, directeur samenwerkingsverband
passend onderwijs PO Zuid-Kennemerland;
en vele anderen die hun ervaringen en mening met ons hebben willen delen.

Wij bedanken hen hartelijk voor hun inspirerende medewerking.

De auteurs

Colofon

Dit is een uitgave van de PO-raad in het kader van het project 'Eerst kiezen, dan delen'.

Met bijdragen van: Henk Hendriks (directeur Van Beekveld & Terpstra), Rob Naarden (directeur OOG onderwijs en jeugd) en Bé Keizer (adviseur bedrijfsvoering funderend onderwijs)

Tekstredactie:

Claudia Smit

Grafische verzorging en druk:

Thoben Offset Nijmegen

Fotografie:

Rob Nelisse

ISBN 978-90-820164-5-1

© 2013 PO-Raad en Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau

Sturen met zorg – Financieel management in samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Met de invoering van passend onderwijs is de financiering van ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte drastisch gewijzigd. De opneemregeling – waarbij voor elke leerling budget van de overheid beschikbaar werd gesteld – is vervangen door budgetfinanciering. Dat maakt enerzijds dat de vraag naar extra ondersteuning nu financieel beheersbaar is geworden voor de overheid. Anderzijds heeft het wel enorme consequenties voor de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Deze samenwerkingsverbanden vervullen een sleutelrol bij de realisatie van passend onderwijs. Ze zijn 'de spin in het web' binnen het decentralisatiebeleid en hebben taken op het gebied van de realisatie van dekkend aanbod, toewijzing van ondersteuningsmiddelen en toelating tot speciale onderwijsvoorzieningen. Deze rol biedt het onderwijs in de eerste plaats kansen. Kansen om zo veel mogelijk leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte thuisnabij ondersteuning op maat te bieden. Een prachtige uitdaging.

Daarmee gepaard gaat dat de introductie van budgetfinanciering als gevolg heeft dat schoolbesturen, die die samenwerkingsverbanden vormen, ook meer financiële verantwoordelijkheid hebben gekregen. Ze hebben gezamenlijk de beschikking over een groter budget, hoewel het budget per leerling voor een deel van de samenwerkingsverbanden ten gevolge van de verevening overigens wel kleiner is geworden.

Essentieel is dan de vraag hoe we dat beschikbare budget zo inzetten dat het optimaal bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Ook dat is immers een van de (belangrijke) doelstellingen van passend onderwijs: de doelmatigheid en effectiviteit van de inzet van middelen vergroten. Die taak ligt nu op het bord van de schoolbesturen.

Samenwerkingsverbanden hebben veel ruimte gekregen om zelf te bepalen hoe de extra ondersteuning vorm krijgt. Ze kunnen beleidsdoelstellingen bepalen, die vertalen in activiteiten en die activiteiten voorzien van budgetten. Zo ontstaat de koppeling tussen beleid en middelen. Financieel management dus. Het onderwerp van dit boek.

Financieel management is geen sinecure. Goed financieel management stelt eisen aan de administratieve en financiële organisatie. De aanwezigheid van financiële expertise is voor samenwerkingsverbanden een belangrijke randvoorwaarde om hun nieuwe verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Met deze uitgave wil de PO-Raad eraan bijdragen dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs een goede start kunnen maken met het ontwikkelen van een daadwerkelijk beleidsrijk financieel beleid. Een beleid dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een optimaal ondersteuningsaanbod voor alle leerlingen die dat nodig hebben.

ISBN 978-90-820164-5-1



Varrolaan 60
Postbus 85246
3508 AE Utrecht
T 030 3100 933
www.poraad.nl
info@poraad.nl

