

Handreiking

Bedrijfsvoering & Financieel Management

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Voor wie is deze handreiking?	3
1.2. Leeswijzer	3
2. Bedrijfsvoering	4
2.1 Hoofdprocessen bedrijfsvoering	4
2.2. Financiële functie	4
3. Planning en controlcyclus: begroten, rapporteren en verantwoorden	6
3.1. Begroten	8
3.1.1 Baten samenwerkingsverband po	9
3.1.2 Verplichte afdrachten po (sbo/so).....	10
3.1.3 Overige lasten po - de programma's.....	12
3.1.4 Baten samenwerkingsverband vo.....	12
3.1.5 Verplichte afdrachten vo (lwoo/pro/vso)	14
3.1.6 Overige lasten vo - de programma's.....	16
3.2 Rapporteren.....	16
3.3 Verantwoorden.....	17
4. Aspecten van financieel beleid	19
4.1Administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB).....	19
4.2 Risicoanalyse	19
4.3 Mogelijk bovenmatige reserves	20
4.4 Inkopen en aanbesteden	21
4.5 Btw	21
4.6 Anderstaligen.....	22
5. Personeel	23
6. Een nadere toelichting op enkele onderwerpen.....	24
6.1 Vereenvoudiging bekostiging po.....	24
6.2 Korting op de lumpsum	25
6.3 Lwoo opting-out.....	25
6.4 Privacy en datalekken.....	26
6.5 Databronnen	26
Bijlage 1 – Checklist bedrijfsvoering.....	29
Over Infinite Financieel	34

1. Inleiding

De start van passend onderwijs op 1 augustus 2014 ligt nu negen jaar achter ons. Veel samenwerkingsverbanden hebben de afgelopen jaren ervaren dat, mede door een complexe context, het realiseren van een goede bedrijfsvoering van een samenwerkingsverband complex en tijdrovend is. In veel gevallen is nog een extra impuls nodig om de bedrijfsvoering op voldoende niveau te brengen, zodat er een situatie ontstaat waarin sprake is van een bewuste en doelmatige besteding van de beschikbare middelen.

Deze handreiking wil samenwerkingsverbanden hierbij helpen. Enerzijds door te adviseren over de inrichting van de bedrijfsvoering en het financieel management, anderzijds door de weg te wijzen naar informatiebronnen, hulpmiddelen en instrumenten die speciaal zijn ontwikkeld om de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband te ondersteunen.

1.1. Voor wie is deze handreiking?

Deze handreiking is onder meer bestemd voor:

- ✿ de bestuurders, directeuren en financieel medewerkers van de samenwerkingsverbanden (“hoe ziet ons financieel perspectief eruit?” en “welke keuzes en aandachtspunten zijn er?”)
- ✿ de schoolbesturen die zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband passend onderwijs (“welke knopen moeten worden doorgelicht?” en “wat is de impact op onze eigen financiële huishouding?”)
- ✿ leden van ondersteuningsplanraden (“waarop moeten we letten bij het beoordelen van bijvoorbeeld het ondersteuningsplan in combinatie met de meerjarenbegroting?”)
- ✿ overige betrokken bij het samenwerkingsverband (“hoe wordt het samenwerkingsverband bekostigd en hoe kan zij haar bedrijfsvoering vormgeven?”)

1.2. Leeswijzer

Deze handreiking is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 de hoofdpunten beschreven van de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 3 komt de planning en controlcyclus (begroten, rapporteren en verantwoorden) aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op de voornaamste aspecten van financieel beleid. Hoofdstuk 5 beschrijft aspecten van het personeelsbeleid. In hoofdstuk 6 tenslotte worden enkele eerder besproken onderwerpen nader belicht. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor de controllers en andere ‘financials’ werkzaam binnen of voor een samenwerkingsverband. In bijlage 1 is verder een kort overzicht van gebruikte afkortingen en de betekenis daarvan te vinden. Bijlage 2 geeft een checklist voor een goede bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden.

Hoewel deze handreiking met de grootst mogelijke zorgvuldigheid is samengesteld, aanvaarden samenstellers geen aansprakelijkheid voor eventuele onjuistheden. De handreiking zal periodiek worden geactualiseerd. De meest actuele versie vindt u steeds op onze website (www.infinitebv.nl). Veel informatie over passend onderwijs is ook te vinden op www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl.

2. Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is een ruim begrip. Als samenstellers verstaan we hieronder: de manier waarop de (financiële) processen in een organisatie worden georganiseerd en aangestuurd. In deze handreiking komen achtereenvolgens de volgende punten binnen bedrijfsvoering aan de orde:

- ✿ hoofdprocessen bedrijfsvoering
- ✿ financiële functie
- ✿ planning en control cyclus
- ✿ financieel beleid

De eerste twee processen zullen in dit hoofdstuk aan bod komen. De planning en control cyclus wordt besproken in hoofdstuk 3 en het financieel beleid in hoofdstuk 4.

Een goede bedrijfsvoering binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs draagt bij aan een verantwoorde uitvoering van passend onderwijs en aan een rechtmatige en doelmatige inzet van de middelen. Om deze goede bedrijfsvoering te realiseren, hebben de PO-Raad en de VO-raad een checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo op laten stellen. Deze checklist is opgenomen als bijlage 2 bij deze handreiking.

2.1 Hoofdprocessen bedrijfsvoering

Begin 2015 is de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs door onder meer de sectorraden PO-Raad en VO-raad samengevat in een aantal hoofdprocessen¹:

1. Beheren ondersteuningsplan
2. Uitvoeren begrotingscyclus
3. Besteding middelen
4. Realiseren van voorzieningen
5. Organiseren van (onderwijs)ondersteuning
 - a. Arrangeren
 - b. Toelaatbaarheidsverklaringen (tlv's)
6. Verantwoorden

De hoofdprocessen zijn beschreven om samenwerkingsverbanden te helpen hun bedrijfsvoering stap voor stap te organiseren.

2.2. Financiële functie

Met de invoering van de Wet passend onderwijs beschikken de samenwerkingsverbanden over veel middelen om hun taken uit te voeren. Daarom is het gewenst dat ieder samenwerkingsverband werk maakt van de inrichting en het functioneren van haar financiële functie en een gedegen risicoanalyse maakt (zie 4.2).

Onder de financiële functie verstaan we zowel het integrale, financiële beleid als het financieel beheer van een organisatie. Het gaat enerzijds om de opzet, namelijk het geformuleerde beleid en de structuur van de financiële poot binnen de organisatie en anderzijds om de uitvoering, namelijk het verloop van

¹ De processen zijn digitaal beschikbaar via deze link: <https://docplayer.nl/15375066-De-bedrijfsvoering-van-een-samenwerkingsverband-passend-onderwijs-in-zes-hoofdprocessen-lunteren-27-mei-2015-rick-de-wit-infinite-financieel.html>

de processen en de personele bezetting. Omdat de bekostiging van samenwerkingsverbanden complex is en de risico's aanzienlijk kunnen zijn, is het zaak de financiële functie weloverwogen in te richten.

Een van de eerst te beantwoorden vragen is waar, hoe en door wie de financiële administratie gevoerd gaat worden; in eigen beheer, bij een (onderwijs)administratiekantoor of bij de administratieve unit van één van de participerende schoolbesturen. Een volgende vraag is de inrichting van de administratie. Geadviseerd wordt aan te sluiten bij de structuur van de begroting en het ondersteuningsplan (zie 3.1) en onderliggend in de inrichting van de financiële administratie ook rekening te houden met de RJO-indeling², die noodzakelijk is voor de financiële verantwoording aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (zie 3.3). Activiteiten zullen over het algemeen budgethouders kennen. Met behulp van goede tussentijdse rapportages moeten de budgethouders hun financiële verantwoordelijkheid waar kunnen maken en indien nodig tijdig kunnen bijsturen. De aanbevolen koppeling tussen doelstellingen, activiteiten en financiële middelen maakt het mogelijk hierover ook te rapporteren. Voorwaarde is wel dat de financiële administratie dusdanig is ingericht dat dit, zonder extra bewerkingen, mogelijk is.

Het gaat niet alleen om de financiële administratie, maar ook om het financiële beleid, de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de controlfunctie. Hiermee wordt niet bedoeld dat het samenwerkingsverband een controller in dienst moet nemen, wel dat deze functie nadrukkelijk ergens (parttime) belegd is, intern of extern. De controlfunctie zorgt voor de gevraagde en ongevraagde, onafhankelijke advisering over het functioneren van de financiële functie. Bovendien beoordeelt en bewerkt de controller de producten die zijn gemaakt door de financieel medewerkers (begroting, jaarrekening, tussentijdse managementrapportages e.d.). En de rol van alle lijn- en staffunctionarissen in het kader van het financieel management moet beschreven worden (administratieve organisatie en interne beheersing).

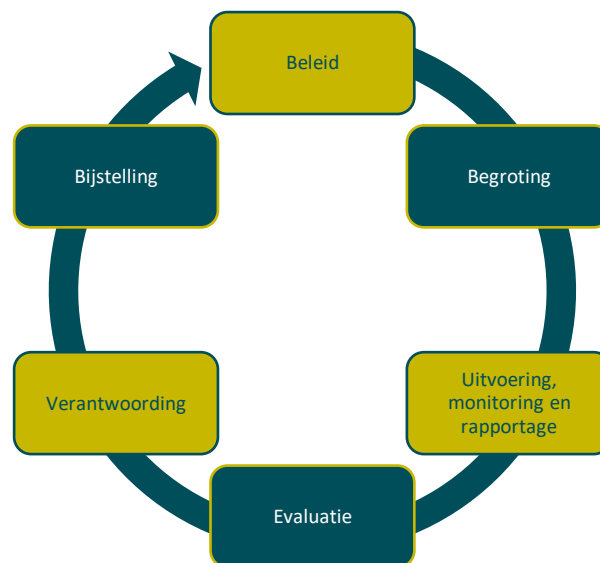
Ook moet de vraag beantwoord worden hoe om te gaan met het vraagstuk van indeling op school- of kalenderjaar. Onder meer de planvorming en personeelsbeleid geschieden op schooljaarbasis. De verantwoording (jaarverslag en -rekening) vindt op kalenderjaarbasis plaats. In de meerjarenbegroting van Infinite Financieel is de kalenderjaarbegroting het uitgangspunt, omdat dit het meest aansluit bij de bekostiging en verantwoording in het po en in het vo.

² RJO: Regeling jaarverslaggeving onderwijs. Deze regeling bevat voorschriften omtrent de inrichting van het jaarverslag.

3. Planning en controlcyclus: begroten, rapporteren en verantwoorden

De planning en controlcyclus is de procesmatige vormgeving van de (financiële) beleidscyclus. Het beleid krijgt een financiële vertaling in de begroting, daarna volgt de uitvoering, die inhoudelijk en financieel gemonitord wordt door rapportages en na afloop van een periode wordt het beleid geëvalueerd, verantwoord en zo nodig bijgesteld.

Figuur 1: planning en controlcyclus



In dit hoofdstuk gaan we uitvoerig in op drie hoofdonderdelen van de planning en controlcyclus: begroten, rapporteren en verantwoorden.

Deze handreiking is geschreven vanuit de visie dat organisaties het meest doelmatig kunnen functioneren als er een goede, transparante koppeling aangebracht wordt tussen de inhoudelijke doelstellingen van de organisatie en de beschikbare middelen. De samenstellers van deze handreiking adviseren de samenwerkingsverbanden om hiertoe alles wat men onderneemt te rubriceren in te onderscheiden programma's (activiteiten). Zo kan een duidelijke koppeling ontstaan tussen de inhoudelijke activiteiten en de besteding van de middelen. Beleid en financiën kunnen dan geïntegreerd gepresenteerd worden in het ondersteuningsplan. De programma's zijn de basis voor de meerjarenbegroting. Een samenvatting van de meerjarenbegroting ziet er dan bijvoorbeeld als volgt uit:

Figuur 3: Voorbeeld meerjarenbegroting kalenderjaar samenwerkingsverband primair onderwijs (po)

MEERJARENBEGROTING KALENDERJAAR					
	filter jaren van 2022 tot: 2027				
Baten	2023	2024	2025	2026	2027
lichte ondersteuning	3.764.181	3.732.960	3.732.960	3.732.960	3.732.960
zware ondersteuning	5.303.388	5.259.462	5.259.462	5.259.462	5.259.462
regeling schoolmaatschappelijk werk	94.869	94.869	94.869	94.869	94.869
overige baten	0	0	0	0	0
geomerkte subsidies en bijdragen voor specifieke programma's in het ondersteuningsplan	73.604	73.604	73.604	73.604	73.604
Totaal baten	9.236.042	9.160.895	9.160.895	9.160.895	9.160.895
Verplichte afdrachten	2023	2024	2025	2026	2027
afdracht sbo	1.699.580	1.699.580	1.699.580	1.699.580	1.699.580
afdracht so	3.331.445	3.214.284	3.115.028	3.023.500	2.944.293
totaal afdrachten	5.031.025	4.913.863	4.814.607	4.723.079	4.643.873
Programma 1 Dekkend aanbod - Activiteiten door de scholen	3.668.975	3.668.975	3.668.975	3.668.975	3.668.975
Programma 2 Dekkend aanbod - Activiteiten door het swv	282.684	245.351	245.351	245.351	245.351
Programma 3 Toegang tot de extra ondersteuning	587.970	519.970	519.970	519.970	519.970
Programma 4 Verwijzingen sbo en so door de schoolbesturen	-1.092.901	-1.092.901	-1.092.901	-1.092.901	-1.092.901
Programma 5 Doorontwikkeling passend onderwijs en jeugdhulp	243.754	243.754	243.754	243.754	243.754
Programma 6 Aaneengesloten leer- en ontwikkelingsproces	50.649	50.649	50.649	50.649	50.649
Programma 7 Kwaliteitszorg	112.078	112.078	112.078	112.078	112.078
Programma 8 Bestuur, organisatie, administratie en controle	474.175	469.675	469.675	469.675	469.675
Programma 9 Vangnetbepaling	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000
totaal programma's	4.487.385	4.377.551	4.377.551	4.377.551	4.377.551
Totaal lasten	9.518.409	9.291.415	9.192.159	9.100.631	9.021.424
Resultaat	-282.367	-130.520	-31.264	60.264	139.470

Figuur 2: Voorbeeld meerjarenbegroting kalenderjaar samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (vo)

MEERJARENBEGROTING KALENDERJAAR						
	filter jaren van: 2022 tot: 2030					
versie 30 september 2022						
Baten	2022	2023	2024	2025	2026	2027
lichte ondersteuning	1.209.954	1.265.659	1.262.379	1.261.286	1.255.819	1.248.713
lwoo	9.337.234	9.755.353	9.730.072	9.721.646	9.679.511	9.624.737
pro	1.700.780	1.776.941	1.772.336	1.770.801	1.763.126	1.753.149
zware ondersteuning	7.763.881	8.756.696	8.612.534	8.605.075	8.567.780	8.519.297
overige baten	48.254	0	0	0	0	0
geomerkte subsidies en bijdragen voor specifieke programma's in het ondersteuningsplan	416.007	525.009	466.495	466.495	466.495	466.495
Totale baten	20.476.110	22.079.658	21.843.816	21.825.302	21.732.732	21.612.390
Verplichte afdrachten	2022	2023	2024	2025	2026	2027
afdracht lwoo (via DUO)	6.561.909	5.877.573	5.877.573	5.877.573	5.877.573	5.877.573
afdracht pro (via DUO)	1.841.939	2.002.421	2.023.172	2.043.922	2.064.673	2.085.423
afdracht ondersteuningsbekostiging vso (via DUO)	7.763.881	8.627.348	8.507.362	8.507.362	8.507.362	8.507.362
totaal afdrachten	16.167.729	16.507.343	16.408.107	16.428.858	16.449.608	16.470.359
Programma 1 Management en organisatie	326.900	537.400	582.900	582.900	582.900	582.900
Programma 2 VO Loket Passend Onderwijs	105.000	105.000	105.000	105.000	105.000	105.000
Programma 3 Research en development	88.000	95.500	65.500	95.500	65.500	95.500
Programma 4 Bovenschoolse Schakelvoorziening	195.100	203.614	195.100	195.100	195.100	195.100
Programma 5 Versterking basis- en extra ondersteuning	3.311.028	4.485.801	4.147.209	4.077.945	4.094.623	4.023.531
Programma 6 Vangnetbepaling gespecialiseerd onderwijs	277.353	140.000	140.000	140.000	140.000	140.000
totaal programma's	4.303.381	5.567.315	5.235.709	5.196.445	5.183.123	5.142.031
Totale lasten	20.471.110	22.074.658	21.643.816	21.625.303	21.632.732	21.612.390
Resultaat	5.000	5.000	200.000	200.000	100.000	-0

Verdere koppeling tussen de inhoudelijke doelstellingen en de middelen kan bijvoorbeeld door ieder programma als hoofdactiviteit van het samenwerkingsverband als volgt samen te vatten:

Tabel 1: Schema samenvatting programma's

PROGRAMMA xxxxx
Doelstelling
Activiteiten
Beoogd resultaat
Beschikbaar budget
Benodigde formatie
Wijze van monitoring
Risicoanalyse

3.1. Begroten

Begroten is het financieel vertalen van beleidsdoelstellingen. Zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk adviseren de samenstellers om alles wat men onderneemt te rubriceren in te onderscheiden programma's (activiteiten), zo ook de begroting. Zo kan een duidelijke koppeling ontstaan tussen de inhoudelijke activiteiten en de besteding van de middelen. Het opstellen van een meerjarenbegroting heeft als voordeel dat de uitwerking van beleidskeuzes in meerjarenperspectief zichtbaar wordt. Niet alle keuzes hebben immers hun effect in het lopende of volgende kalenderjaar. De afbeeldingen in de inleiding van dit hoofdstuk (figuur 1 en 2) laten zien hoe een duidelijke en transparante meerjarenbegroting eruit ziet. Hiervoor is gebruik gemaakt van het (meerjaren)begrotingsmodel van Infinite Financieel.

Infinite Financieel heeft in samenwerking met het Steunpunt Passend Onderwijs een begrotingsmodel voor samenwerkingsverbanden po en samenwerkingsverbanden vo ontwikkeld waar de afbeeldingen in de inleiding van deze handreiking aan ontleend zijn. In het model is gebruik gemaakt van een programmabegroting. Met deze modellen kunnen samenwerkingsverbanden po en vo op een efficiënte en transparante manier hun meerjarenbegroting opstellen. De modellen zijn tegen betaling beschikbaar via de website van Infinite Financieel. Het begrotingsmodel wordt (minimaal) jaarlijks geüpdatet, voorafgaand aan de begrotingscyclus.

Geadviseerd wordt het ondersteuningsplan en de (meerjaren)begroting identiek te structureren. De hoofdstukken in het ondersteuningsplan zijn dan de programmaposten in de begroting. Een dergelijke wijze van presenteren en structureren helpt bijvoorbeeld het bestuur en de ondersteuningsplanraad (OPR) om consequenties van beleidskeuzes te doorzien.

De (meerjaren)begroting van een samenwerkingsverband kent drie hoofdonderdelen:

1. de baten (inkomsten)
2. de verplichte afdrachten
 - a. samenwerkingsverbanden po: de bedragen die DUO op de baten inhoudt ten behoeve van de scholen voor speciaal onderwijs (so) en speciaal basisonderwijs (sbo).
 - b. samenwerkingsverbanden vo: de bedragen die DUO op de baten inhoudt ten behoeve van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso), leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

3. de overige lasten (uitgaven/programma's)

De baten, verplichte afdrachten en de overige (programma)lasten zijn communicerende vaten. Uit de baten dienen allereerst de wettelijk verplichte afdrachten bekostigd te worden. Wat resteert is beschikbaar voor de programma's.

Onderstaand worden de drie hoofdonderdelen van een (meerjaren)begroting verder toegelicht. Hierbij wordt steeds eerst de situatie voor het po en vervolgens het vo behandeld. Per 1 januari 2023 is de bekostiging van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs vereenvoudigd. In de toelichtingen zal de situatie ná invoering van de vereenvoudiging van de bekostiging beschreven worden. Paragraaf 6.1 geeft meer uitleg over welke veranderingen de vereenvoudiging van de bekostiging behelst.

3.1.1 Baten samenwerkingsverband po

De parameters voor de rijksbaten van samenwerkingsverbanden po zijn:

- ✿ leerlingaantallen regulier basisonderwijs (bao)
- ✿ leerlingaantallen sbo (schoolgaand binnen het samenwerkingsverband)
- ✿ achterstandsscores van de bao-scholen binnen het samenwerkingsverband
- ✿ bekostigingstarieven

De baten bestaan uit verschillende onderdelen, die op basis van verschillende criteria worden toegekend. De totale baten per categorie worden telkens berekend door het criterium te vermenigvuldigen met het tarief.

Tabel 4: Overzicht rijksbaten van samenwerkingsverbanden po (maart 2023)

Baten	Criterium	Tarief	Periode
Lichte ondersteuning	Leerlingen bao 1 feb. 2022	€ 339,36	Kalenderjaar 2023
Zware ondersteuning	Leerlingen bao en sbo 1 feb. 2022	€ 467,30	Kalenderjaar 2023
Aanvullende bekostiging schoolmaatschappelijk werk	Achterstandsscores 1 feb. 2022	€ 14,36 per achterstandsscore	Kalenderjaar 2023

Bovenstaande tabel laat zien dat het aantal bao- en sbo-leerlingen op de teldatum 1 februari voor het grootste deel bepalend is voor de inkomsten van het samenwerkingsverband in het daaropvolgende kalenderjaar. De baten lichte ondersteuning zijn gebaseerd op het aantal bao-leerlingen en de baten zware ondersteuning op het aantal bao- en sbo-leerlingen. Een kleiner aandeel van de baten wordt gevormd door de aanvullende bekostiging schoolmaatschappelijk werk. Dit bedrag is afhankelijk van de achterstandsscores van de bao-scholen. Deze score wordt bepaald op basis van een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde achterstandsindicator³.

De twee hoofdbudgetten die een samenwerkingsverband po van de rijksoverheid ontvangt zijn die voor lichte ondersteuning en zware ondersteuning (samen ruim € 806 per leerling per jaar). Het

³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/12/achterstandsscores-per-school-na-fusies-2022>.

samenwerkingsverband kan (en dit wordt ook geadviseerd) deze budgetten te beschouwen als één lumpsum, zodat een maximale integrale afweging mogelijk is. Er is op dit punt één uitzonderingssituatie, deze wordt hierna onder *verplichte afdrachten po* (paragraaf 3.2.3) besproken.

Overige inkomsten

Samenwerkingsverbanden po kunnen meer inkomsten hebben dan bovengenoemde rijksbijdragen, bijvoorbeeld subsidies van de rijksoverheid, bijdragen van gemeenten of regionale organen of bijdragen van schoolbesturen voor taken die men aan het samenwerkingsverband heeft opgedragen. Een aandachtspunt in het kader van de meerjarenbegroting is de eventuele tijdelijkheid van bepaalde inkomsten. Het is belangrijk zekerheid te hebben over het al dan niet incidentele karakter van inkomsten. Het financieren van structurele activiteiten met tijdelijke gelden draagt een zeker risico in zich waar het samenwerkingsverband bewust mee om moet gaan.

3.1.2 Verplichte afdrachten po (sbo/so)

In het stelsel passend onderwijs wordt er onderscheid gemaakt tussen de basisbekostiging (de standaard bekostiging van een leerling in het regulier onderwijs) en de ondersteuningsbekostiging (de extra kosten voor een leerling in het gespecialiseerd onderwijs). DUO betaalt voor iedere leerling de basisbekostiging aan de school. Het samenwerkingsverband dat de tlv afgeeft, betaalt (automatisch via DUO door een inhouding op de baten) de ondersteuningsbekostiging aan de gespecialiseerde school. Dit bedrag wordt de verplichte afdracht genoemd.

De parameters voor de verplichte afdrachten zijn:

- ✿ leerlingaantallen sbo (met tlv van het samenwerkingsverband)
- ✿ leerlingaantallen so per categorie (met tlv van het samenwerkingsverband)
- ✿ bekostigingstarieven

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs po kennen twee vormen van verplichte afdrachten, verplichte afdrachten aan het sbo en het so. De verplichte afdrachten worden aan de hand van de volgende criteria toegekend:

Tabel 7: Overzicht verplichte afdrachten samenwerkingsverband po (maart 2023)

Verplichte afdrachten	Criterium	Tarief	Periode
Sbo	Sbo leerlingen 1 feb. 2022	€ 6.318,14	Kalenderjaar 2023
So – categorie 1	So categorie 1 leerlingen 1 feb. 2022	€ 12.321,36	Kalenderjaar 2023
So – categorie 2	So categorie 2 leerlingen 1 feb. 2022	€ 20.049,26	Kalenderjaar 2023
So – categorie 3	So categorie 3 leerlingen 1 feb. 2022	€ 29.921,24	Kalenderjaar 2023

De tabel laat zien dat de verplichte afdrachten jaarlijks worden bepaald op basis van de voorafgaande teldatum 1 februari, in het geval van het kalenderjaar 2023 dus 1 februari 2022. Voor de ondersteuningsbekostiging so gelden drie (standaard)tarieven, waar het samenwerkingsverband bij afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring een koppeling legt naar één van de drie prijscategorieën. Het

samenwerkingsverband kan kiezen uit één van de drie bedragen, maar kan geen ander (tussen)bedrag vaststellen.

Het samenwerkingsverband betaalt de verplichte afdracht voor elke sbo- en so-leerling waarvoor zij een tlv afgeeft. Dit is anders dan het aantal sbo-leerlingen waar het samenwerkingsverband baten voor ontvangt. De baten worden namelijk berekend aan de hand van het aantal sbo-leerlingen die naar school gaan op een school binnen de regio van het samenwerkingsverband. Bij de verplichte afdrachten gaat het om het samenwerkingsverband dat de tlv heeft afgegeven. Dit is het samenwerkingsverband waar de leerling naar school gaat (of woont als de leerling nog niet naar school gaat) op het moment dat de tlv wordt aangevraagd. Het samenwerkingsverband betaalt dus ook wanneer leerlingen niet meer in het samenwerkingsverband woonachtig/schoolgaand zijn. Meer informatie over toelaatbaarheidsverklaringen welk samenwerkingsverband financieel verantwoordelijk is, is te vinden op <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/>.

Beschikkingen DUO

OCW/DUO faciliteert de administratief-technische uitvoering van de betaling van de ondersteuningsbekostiging uit het budget van het samenwerkingsverband po aan de (soms tientallen) s(b)o scholen. Dit wil zeggen dat DUO de aan het s(b)o af te dragen ondersteuningsbekostiging inhoudt op het budget van het samenwerkingsverband po en uitbetaalt aan de s(b)o scholen. Samenwerkingsverbanden po hebben hier dus zelf geen omkijken naar.

Voor het budget zware ondersteuning worden dus eerst de te ontvangen baten berekend, op basis van het totaal aantal (s)bao leerlingen, en op dit totaalbedrag wordt de te betalen ondersteuningsbekostiging so in mindering gebracht. Ditzelfde principe geldt voor de baten lichte ondersteuning en de verplichte afdrachten sbo. Het samenwerkingsverband ontvangt een beschikking⁴ voor het netto bedrag, in de onderbouwing hiervan zijn de bedragen te vinden waar dit bedrag op gebaseerd is.

Tabel 8: Subsidie zware ondersteuning 2023 - onderbouwing (voorbeeld)

Onderdeel	Bedrag
Budget zware ondersteuning	€ 10.616.188
Afdracht so	€ 7.430.284 -
Te ontvangen budget zware ondersteuning (bedrag beschikking)	€ 3.185.904

Korting op de lumpsum

Zoals benoemd in paragraaf 3.1.1 kunnen de baten van een samenwerkingsverband als lumpsum beschouwd worden. Dit wil zeggen dat er voor het gehele bedrag vrijheid is in de besteding, er zijn wat dat betreft geen schotten tussen de verschillende baten. Hier geldt echter een uitzondering, namelijk wanneer de verplichte afdrachten van het sbo/so de baten lichte/zware ondersteuning overstijgen. Als dit het geval is krijgen de aangesloten schoolbesturen te maken met een korting op hún lumpsum. DUO verhaalt dan automatisch het resterende bedrag bij de schoolbesturen, naar rato van het aantal leerlingen. Het andere budget blijft dan dus volledig voor het samenwerkingsverband beschikbaar. Als bijvoorbeeld de situatie ontstaat dat het totale budget voor lichte ondersteuning ontoereikend is om

⁴ <https://instellingsinformatie.duo.nl/>

het sbo te bekostigen, dan zullen alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband worden gekort op hun lumpsum. Het samenwerkingsverband ontvangt dan nog wel de baten voor de zware ondersteuning. Deze constructie wordt in paragraaf 6.2 verder toegelicht.

3.1.3 Overige lasten po - de programma's

Naast de verplichte lasten kent het samenwerkingsverband eigen programma's, zoals opgenomen in het ondersteuningsplan. De optelsom van alle kosten die samenhangen met de programma's, zowel personeel als materieel, vormt de lastenkant van de begroting. Dit zijn de directe lasten die het samenwerkingsverband zelf heeft. Het leeuwendeel van de lasten is immers verplichte afdracht die het samenwerkingsverband niet op haar rekening ontvangt, maar wat direct door DUO wordt ingehouden. In het begrotingsmodel worden deze verplichte afdrachten wel (separaat) opgenomen als lasten.

Vangnetbepaling

Samenwerkingsverbanden moeten als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging po een vangnetbepaling voor aanvullende bekostiging (gespecialiseerd onderwijs) in hun ondersteuningsplan opnemen. Deze bepaling is voor scholen gespecialiseerd onderwijs die te maken krijgen met een meer dan gemiddelde toename in het aantal leerlingen na 1 februari. Deze vangnetbepaling kunt u een plek geven in een van de programma's of benoemen als apart programma. Voor meer informatie over deze bepaling kunt u terecht bij de handreiking vangnetbepaling van het Steunpunt Passend Onderwijs⁵.

3.1.4 Baten samenwerkingsverband vo

De parameters voor de rijksbaten van samenwerkingsverbanden vo zijn:

- ✿ leerlingaantallen vo
- ✿ historische deelnamepercentages pro en lwoo (1 oktober 2012)
- ✿ bekostigingstarieven

De baten bestaan uit verschillende onderdelen, die op basis van verschillende criteria worden toegekend. De totale baten per categorie worden telkens berekend door het criterium te vermenigvuldigen met het tarief.

Tabel 5: Overzicht rijksbaten van samenwerkingsverbanden vo (maart 2023)

Baten	Criterium	Budget	Periode
Lichte ondersteuning – algemeen	Leerlingen vo 1 okt. 2022	€ 109,33	Kalenderjaar 2023
Lichte ondersteuning – lwoo	Leerlingen vo 1 okt. 2022 * deelnamepercentage lwoo 1-10-2012	€ 5.187,62	Kalenderjaar 2023
Lichte ondersteuning – pro	leerlingen vo 1 okt. 2022 * deelnamepercentage pro 1-10-2012	€ 5.187,62	Kalenderjaar 2023
Zware ondersteuning	Leerlingen vo 1 okt. 2022	€ 756,42	Kalenderjaar 2023

⁵ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2022/04/Handreiking-vangnetbepaling-voor-meer-dan-gemiddelde-groei-gespecialiseerde-scholen-24-5-2022.pdf>.

Bovenstaande tabel laat zien dat het aantal vo-leerlingen op de teldatum 1 oktober bepalend is voor de inkomsten van het samenwerkingsverband in het daaropvolgende kalenderjaar. Ook is te zien dat het samenwerkingsverband van de rijksoverheid twee hoofdbudgetten ontvangt: een budget voor lichte ondersteuning (algemeen/lwoo/pro) en een budget voor zware ondersteuning. Het samenwerkingsverband kan (en dit wordt ook geadviseerd) deze budgetten beschouwen als één lumpsum, zodat een maximale integrale afweging mogelijk is. Er is op dit punt één uitzonderingssituatie, deze wordt hierna onder *verplichte afdrachten vo* (paragraaf 3.2.4) besproken.

Baten lwoo en pro

De baten *lichte ondersteuning lwoo* en *lichte ondersteuning pro* behoeven wat extra uitleg. Deze baten zijn namelijk gebaseerd op het deelnamepercentage aan lwoo en pro op 1 oktober 2012. Het percentage lwoo- en pro-leerlingen op 1 oktober 2012 is dus bepalend voor het budget en niet het werkelijk aantal aanwezige lwoo- en pro-leerlingen. Als het totale aantal vo-leerlingen sindsdien is gestegen of gedaald, dan wijzigt het budget mee, omdat wordt gerekend met het deelnamepercentage van 2012 in combinatie met het huidige totaal aantal vo-leerlingen. Sinds 2016 wordt nagedacht over een andere grondslag voor dit deel van de bekostiging. Het is de verwachting dat de minister met een voorstel gaat komen dat in 2026 zal ingaan⁶.

Bovenstaande constructie wordt in onderstaand voorbeeld inzichtelijk gemaakt. Het samenwerkingsverband in dit voorbeeld heeft op 1 oktober 2012 9.080 vo-leerlingen. Het deelnamepercentage lwoo was op 1 oktober 2012 14,9% (1.353 leerlingen) en het deelnamepercentage pro was 2,7% (245 leerlingen). Het werkelijke aantal vo-leerlingen is op teldatum 1 oktober 2022 toegenomen naar 10.752 leerlingen. Hierdoor wordt het samenwerkingsverband bekostigd voor 1.602 lwoo-leerlingen (14,9% * 10.752) en 290 pro-leerlingen (2,7% * 10.752). Maar er zijn binnen het samenwerkingsverband maar 1.512 lwoo-leerlingen op 1 oktober 2022. Het samenwerkingsverband krijgt dus meer budget dan noodzakelijk is voor het bekostigen van het werkelijke aantal leerlingen. Voor pro is het omgekeerde het geval, in mindere mate.

Tabel 6: Rekenvoorbeeld lichte ondersteuning lwoo en pro (parameters 2023)

	Deelnamepercentage	Aantal bekostigde leerlingen	Budget	Werkelijk aantal leerlingen
Situatie 2012				
Lichte ondersteuning lwoo	14,9% * 9.080	1.353	1.353 * € 4.868,91 = € 6.587.635	1.353
Lichte ondersteuning pro	2,7% * 9.080	245	245 * € 4.868,91 = € 1.192.883	245
Situatie 2023				
Lichte ondersteuning lwoo	14,9% * 10.752	1.602	1.602 * € 5.187,62 = € 8.310.567	1.512
Lichte ondersteuning pro	2,7% * 10.752	290	290 * € 5.187,62 = € 1.504.410	298

⁶ Voor meer informatie over de huidige stand van zaken, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/18/nieuwe-bekostigingssystematiek-lwoo-en-pro>

Overige inkomsten

Samenwerkingsverbanden vo kunnen meer inkomsten hebben dan bovengenoemde rijksbijdragen, bijvoorbeeld subsidies van de rijksoverheid, bijdragen van gemeenten of regionale organen of bijdragen van schoolbesturen voor taken die men aan het samenwerkingsverband heeft opgedragen. Een aandachtspunt in het kader van de meerjarenbegroting is de eventuele tijdelijkheid van bepaalde inkomsten. Het is belangrijk zekerheid te hebben over het al dan niet incidentele karakter van inkomsten. Het financieren van structurele activiteiten met tijdelijke gelden draagt een zeker risico in zich waar het samenwerkingsverband zich van bewust moet zijn en dat het moet afwegen.

3.1.5 Verplichte afdrachten vo (lwoo/pro/vso)

In het stelsel passend onderwijs wordt er onderscheid gemaakt tussen de basisbekostiging (de standaard bekostiging van een leerling in het reguliere onderwijs) en de ondersteuningsbekostiging (de extra kosten voor een leerling in het vmbo, pro of gespecialiseerd onderwijs). OCW betaalt voor iedere leerling de basisbekostiging aan de school. Het samenwerkingsverband dat de tlv afgeeft, betaalt (automatisch via DUO) de ondersteuningsbekostiging aan de gespecialiseerde school. Dit bedrag wordt de verplichte afdracht genoemd.

De parameters voor de verplichte afdrachten zijn:

- ✿ leerlingaantallen lwoo (met aanwijzing van het samenwerkingsverband)
- ✿ leerlingaantallen pro (met tlv van het samenwerkingsverband)
- ✿ leerlingaantallen vso per categorie (met tlv van het samenwerkingsverband)
- ✿ bekostigingstarieven

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo kennen drie verschillende verplichte afdrachten: voor het lwoo, het pro en het vso. Deze verplichte afdrachten worden aan de hand van de volgende criteria toegekend:

Tabel 9: Overzicht verplichte afdrachten samenwerkingsverband vo (maart 2023)

Verplichte afdrachten	Criterium	Tarief	Periode
Lwoo	Lwoo-leerlingen 1 okt. 2022	€ 5.187,62	Kalenderjaar 2023
Pro	Pro-leerlingen 1 okt. 2022	€ 5.187,62	Kalenderjaar 2023
Vso – categorie 1	Vso categorie 1 leerlingen 1 feb. 2022	€ 13.131,51	Kalenderjaar 2023
Vso – categorie 2	Vso categorie 2 leerlingen 1 feb. 2022	€ 22.919,65	Kalenderjaar 2023
Vso – categorie 3	Vso categorie 3 leerlingen 1 feb. 2022	€ 28.314,32	Kalenderjaar 2023

De verplichte afdrachten lwoo en pro worden jaarlijks bepaald op basis van de voorafgaande teldatum 1 oktober, in geval van het kalenderjaar 2023 dus 1 oktober 2022. De afdracht aan het vso wordt bepaald op basis van 1 februari 2022. Het vso valt namelijk onder het primair onderwijs. Sinds de vereenvoudiging van de bekostiging in 2023 is in het po de teldatum gesteld op 1 februari. Voor de ondersteuningsbekostiging vso gelden drie (standaard)tarieven, waar het samenwerkingsverband bij

afgifte van de tlv een koppeling legt naar één van de drie prijscategorieën. Het samenwerkingsverband vo kan één van de drie bedragen kiezen, maar geen ander (tussen)bedrag vaststellen.

Het samenwerkingsverband is financieel verantwoordelijk voor elke vso-leerling waarvoor het samenwerkingsverband een tlv afgeeft. Dit geldt ook wanneer leerlingen niet meer in het samenwerkingsverband woonachtig zijn. Een bijzondere categorie zijn de leerlingen die op een vso-school zitten in het kader van een residentiële plaatsing. Wanneer deze leerlingen geen tlv hebben, worden ze zonder tlv geplaatst en is het samenwerkingsverband waar de leerling voorafgaand aan de plaatsing op school zat, financieel verantwoordelijk. Meer informatie over toelaatbaarheidsverklaringen en welk samenwerkingsverband financieel verantwoordelijk is, is te vinden op <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/>.

Beschikkingen

DUO faciliteert de administratief-technische uitvoering van de betaling van de ondersteuningsbekostiging uit het budget van het samenwerkingsverband vo aan de (soms tientallen) vso-scholen. Dit wil zeggen dat DUO de aan het vso af te dragen ondersteuningsbekostiging inhoudt op het budget van het samenwerkingsverband vo en direct uitbetaalt aan de vso-scholen. Samenwerkingsverbanden vo hebben hier dus zelf geen omkijken naar.

Het budget zware ondersteuning wordt dus eerst berekend op basis van het totaal aantal vo-leerlingen. Op dit totaalbedrag wordt de af te dragen ondersteuningsbekostiging in mindering gebracht. Het samenwerkingsverband ontvangt een beschikking⁷ voor het netto bedrag, in de onderbouwing van DUO zijn de bedragen te vinden waar dit bedrag op gebaseerd is.

Tabel 10: Subsidie zware ondersteuning 2023 - onderbouwing (voorbeeld)

Onderdeel	Bedrag
Budget zware ondersteuning	€ 5.349.438
Afdracht vso	€ 4.548.188 -
Te ontvangen budget zware ondersteuning (bedrag beschikking)	€ 801.250

Korting op de lumpsum

Zoals benoemd in paragraaf 3.1.4 kunnen de baten van een samenwerkingsverband als lumpsum beschouwd worden. Dit wil zeggen dat voor het gehele bedrag (lichte en zware ondersteuning) vrijheid is in de besteding, er zijn geen schotten tussen de verschillende baten. Hier geldt echter een uitzondering, namelijk wanneer de verplichte afdrachten van het samenwerkingsverband de baten lichte of zware ondersteuning overstijgen. Als di het geval is krijgen de aangesloten schoolbesturen te maken met een korting op hún lumpsum. DUO verhaalt dan automatisch het resterende bedrag bij de schoolbesturen, naar rato van het aantal leerlingen. Het andere budget blijft dan dus volledig voor het samenwerkingsverband beschikbaar. Als bijvoorbeeld de situatie ontstaat dat het totale budget voor zware ondersteuning ontoereikend is om het vso te bekostigen, dan zullen de vo-schoolbesturen (inclusief pro) worden gekort op hun lumpsum. Het samenwerkingsverband ontvangt wel de baten voor de lichte ondersteuning. Deze constructie wordt in paragraaf 6.2 verder toegelicht.

⁷ <https://instellingsinformatie.duo.nl/>

3.1.6 Overige lasten vo - de programma's

Naast de verplichte lasten kent het samenwerkingsverband eigen programma's, zoals opgenomen in het ondersteuningsplan. De optelsom van alle kosten die samenhangen met de programma's, zowel personeel als materieel, vormt de lastenkant van de begroting. Dit zijn de directe lasten die het samenwerkingsverband zelf heeft. Het leeuwendeel van de lasten is immers verplichte afdracht die het samenwerkingsverband niet op haar rekening ontvangt, maar wat direct door DUO wordt ingehouden. In het begrotingsmodel worden deze verplichte afdrachten wel (separaat) opgenomen als lasten.

Vangnetbepaling

Samenwerkingsverbanden moeten als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging po een vangnetbepaling voor aanvullende bekostiging (gespecialiseerd onderwijs) in hun ondersteuningsplan opnemen. Deze bepaling is voor scholen gespecialiseerd onderwijs die te maken krijgen met een meer dan gemiddelde toename in het aantal leerlingen na 1 februari. Deze vangnetbepaling kunt u een plek geven in een van de programma's of benoemen als apart programma. Voor meer informatie over deze bepaling kunt u terecht bij de handreiking vangnetbepaling van het Steunpunt Passend Onderwijs⁸.

3.2 Rapporteren

Na de planning (het begroten) volgt de uitvoering. De programma's worden uitgevoerd, geld wordt uitgegeven en middelen worden ontvangen. De activiteiten worden zowel inhoudelijk als financieel gemonitord. Afspraken worden gemaakt over de frequentie en de inhoud van de rapportages. Vaak wordt gekozen voor kwartaalrapportages, maar dat is niet noodzakelijk. Rapportages die rekening houden met de beleidscyclus van het onderwijs (bijvoorbeeld na 7 maanden), bieden vaak meer sturingsmogelijkheden. Administratiekantoren leveren standaard rapportages die aansluiten bij het RIO-model. Extra afspraken zijn nodig om te realiseren dat er ook rapportages zijn die aansluiten op de programmabegroting van het samenwerkingsverband en de specifieke wensen van bestuur en toezicht.

Een managementrapportage bestaat niet alleen uit cijfermatige informatie; belangrijker is de analyse en duiding van de cijfers. Deze analyse kan alleen gegeven worden als er kennis van zaken is over de inhoud. De managementrapportage kan daarom nooit alleen door het administratiekantoor opgesteld worden. Betrokkenheid van directie en/of controller is altijd noodzakelijk. Een kwalitatief goede tussentijdse financiële rapportage bevat ook een degelijke actuele eindejaarsprognose.

Om de analyse goed te kunnen maken moet een goed systeem van monitoring zijn ingericht. Dat systeem moet voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- ✿ Het samenwerkingsverband legt verantwoording af over alle middelen die het tot zijn beschikking heeft in relatie tot beoogde doelen en bereikte resultaten.
- ✿ Schoolbesturen zijn zich bewust van de verschillende rollen die zij binnen het samenwerkingsverband hebben en handhaven hun rolzuiverheid.

⁸ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2022/04/Handreiking-vangnetbepaling-voor-meer-dan-gemiddelde-groei-gespecialiseerde-scholen-24-5-2022.pdf>.

- ❖ Iedereen die middelen besteedt legt verantwoording af, hierbij wordt rekening gehouden met regionale verschillen.

In de Handreiking voor monitoring en verantwoording door en binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs⁹ wordt dit nader uitgewerkt.

3.3 Verantwoorden

Samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af over het gevoerde beleid in onder meer het jaarverslag. Dit verslag bestaat uit het bestuursverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag geeft op transparante wijze inzicht in hoe het samenwerkingsverband in het betreffende kalenderjaar heeft gepresteerd en hoe het de daarvoor beschikbaar gestelde middelen heeft ingezet. Voor het opstellen van het jaarverslag moeten samenwerkingsverbanden zich houden aan de regelgeving over jaarverslaglegging. Bij het opstellen en indienen van de jaarcijfers en de accountantscontrole gelden nagenoeg dezelfde eisen en modellen als voor schoolbesturen. Voor de inrichting en lay-out van het jaarverslag gelden geen eisen. In de reader 'Handreiking verbeteren kwaliteit van beleidsdocumenten'¹⁰ wordt dieper ingegaan op de criteria voor een goed bestuursverslag.

Het samenwerkingsverband verantwoordt zich over het totale beleid en de behaalde resultaten met de middelen die het heeft ontvangen. Dus ook over de ondersteuningsmiddelen die door DUO aan de deelnemende schoolbesturen zijn doorbetaald. De reden hiervoor is dat het samenwerkingsverband de middelen ontvangt en verantwoordelijk is voor een dekkend aanbod van voorzieningen. De deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband zullen ook van elkaar willen weten hoe de middelen over de schoolbesturen zijn verdeeld, hoe deze worden besteed en welk resultaat is behaald. Ieder samenwerkingsverband kan hier zelf afspraken over maken met de schoolbesturen. Het verantwoorden van alle middelen betekent dat het samenwerkingsverband ook melding maakt van de omvang van de middelen voor de plaatsing van leerlingen op bijvoorbeeld het vso of het so. Het samenwerkingsverband ontvangt deze middelen niet zelf, omdat ze via DUO direct naar deze scholen gaan, maar om een volledig beeld te krijgen moet het samenwerkingsverband deze middelen wel afzonderlijk weergeven in het jaarverslag en op de jaarrekening.

De schoolbesturen verantwoorden zich zoals gebruikelijk met een jaarverslag en jaarrekening, opgesteld volgens de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Ze rapporteren in dit jaarverslag eveneens over de activiteiten, middelen en resultaten die ze hebben bereikt met de middelen vanuit een of meer samenwerkingsverbanden. Ze lichten daarbij ook toe hoe dit aansluit bij de plannen die ze voor het jaar hebben gemaakt. Dit past binnen de inrichtingsvoorschriften voor het jaarverslag (RJO/RJ660). Schoolbesturen stellen namelijk een jaarverslag op waarin ze verplicht rapporteren over alle belangrijke zaken, waaronder de relatie met een of meer samenwerkingsverbanden.

Doorbetalingen rijksbijdrage samenwerkingsverbanden

Tot en met 2016 was voorgeschreven dat de doorbetalingen aan schoolbesturen moesten worden verantwoord als negatieve OCW-baten. Met ingang van de jaarrekening 2017 geldt een aangepast

⁹ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/knowledge-item/handreiking-monitoring-en-verantwoording/>

¹⁰ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/06/Handreiking-voor-het-verbeteren-van-de-kwaliteit-van-beleidsdocumenten-swvs.pdf>

voorschrift. De afdrachten worden niet meer gepresenteerd als negatieve baten, maar aan de lastenkant in een aparte categorie (4.5). Deze categorie geldt alleen voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs en is als volgt opgebouwd:

- ✿ 4.5. Doorbetalingen aan schoolbesturen
- ✿ 4.5.1. Verplichte afdrachten uit te voeren door ocw
- ✿ 4.5.1.1. (v)so
- ✿ 4.5.1.2. lwoo
- ✿ 4.5.1.3. pro
- ✿ 4.5.2.1. (v)so
- ✿ 4.5.2.2. sbo
- ✿ 4.5.3. Overige doorbetalingen aan schoolbesturen

Specifieke vragen over de verantwoording zijn te vinden bij de veel gestelde vragen op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs¹¹.

¹¹ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/>

4. Aspecten van financieel beleid

In dit hoofdstuk worden enkele aspecten van financieel beleid toegelicht.

4.1 Administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB)

Voor alle werkprocessen is het van belang de administratieve organisatie en interne beheersing vast te leggen. Dit geldt zeker voor het hoofdproces, de besteding van de middelen, maar ook voor de processen rond het afgeven van tlv's, aanname, beoordeling en ontslag personeel, overeenkomsten over dienstverlening en detachering. In de AO moet vervolgens worden aangegeven welke processen aan de orde zijn, uit welke werkzaamheden die bestaan, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en de frequentie waarin ze plaats moeten vinden.

Voor het hoofdproces besteding van middelen kunnen de volgende onderdelen bijvoorbeeld worden uitgewerkt:

- ✿ Vaststellen financiële verplichtingen aan de po- en vo-scholen
- ✿ Vaststellen financiële verplichtingen aan de (v)so-, lwoo-, pro- en sbo-scholen
- ✿ Vaststellen incidentele financiële verplichtingen op basis van afspraken ondersteuningsplan
- ✿ Vaststellen financiële verplichtingen personeel
- ✿ Beoordelen van inkoopfacturen
- ✿ Opdracht verlenen voor uitbetaling
- ✿ Betalingsprocedure
- ✿ Procedure bijwerken financiële administratie
- ✿ Opstellen van rapportages
- ✿ Beoordeling uitputting budgetten t.o.v. prognose
- ✿ Vaststellen noodzaak tot bijstelling van beleid en/of budgetten
- ✿ Treffen van maatregelen voor bijsturing
- ✿ Verwerken rijksbijdragen
- ✿ Factureren en innen van debiteuren

4.2 Risicoanalyse

Bij het opstellen van beleid hoort een risicoanalyse. Risico's zijn gebeurtenissen waarvan onderkend wordt dat ze zich voor kunnen doen, maar waarvan tijd, plaats, aard en omvang onbekend zijn. Voor het realiseren van doelstellingen is het belangrijk goed zicht te hebben op deze risico's, de kans dat ze zich voordoen en de mogelijke impact. Veel risico's kunnen beperkt of zelfs geëlimineerd worden door beheersmaatregelen.

Bij een risicoanalyse worden eerst de risico's in kaart gebracht. Een samenwerkingsverband loopt heel andere risico's dan een schoolbestuur. Een samenwerkingsverband heeft veel minder personele verplichtingen dan een schoolbestuur, maar de uitgaven van een samenwerkingsverband worden in belangrijke mate bepaald door factoren waar ze niet à la minute invloed op kan uitoefenen, zoals de deelname aan het (v)so, lwoo, pro en sbo. Een hogere deelname kan direct grote financiële gevolgen hebben, die uitvoering van het ondersteuningsplan onmogelijk maken.

Bij het opstellen van een risicoanalyse kan men denken aan onder andere de volgende aspecten:

- ✿ Beleid van de overheid (wijzigen van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld nieuwe bekostigingsgrondslag lwoo en pro, opting out lwoo, beleid btw-vrijstelling).
- ✿ De hoogte en beheersbaarheid van deelnamepercentages (v)so, pro, lwoo en sbo.
- ✿ Een realistische prognose van de indicatoren voor de baten van de begroting.
- ✿ De mate waarin er sprake is van incidentele subsidies en bijdragen.
- ✿ De mate waarin het samenwerkingsverband extra ondersteuning intern financiert op basis van open eind constructies.
- ✿ Het wel of niet in dienst hebben van personeel, en de daaruit voortkomende werkgeversrisico's.
- ✿ De kwaliteit van de financiële functie en governanceprocessen.
- ✿ Verschil van inzicht tussen de leden van het samenwerkingsverband over noodzaak beleidsmaatregelen.

Als vastgesteld is welke risico's de organisatie loopt, worden deze risico's nader verkend door middel van de volgende vragen:

- ✿ Wat houdt het risico in?
- ✿ Welke beheersmaatregelen (praktisch of financieel) zijn mogelijk?
- ✿ Welk deel van het risico kan niet (volledig) via beheersmaatregelen worden afgedekt en heeft impact op de omvang van het weerstandsvermogen?
- ✿ Welke eventuele kanttekeningen moeten bij het risico geplaatst worden?

Voor een aantal risico's is het gewenst een financiële dekking op te nemen en weerstandsvermogen op te bouwen (zie 4.3 voor extra toelichting). In de praktijk is het op orde hebben van de bedrijfsvoering en governance vaak de belangrijkste maatregel om financiële problemen te voorkomen. Als er overeenstemming is over het beleid, er goed begroot wordt en sturingsinformatie juist en op tijd voorhanden is, zijn de mogelijkheden voor bijsturing en tijdig ingrijpen veel groter en kunnen calamiteiten vaak voorkomen worden. Een handreiking over risicomanagement is te vinden op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs¹².

4.3 Mogelijk bovenmatige reserves

Hoeveel eigen vermogen heeft een samenwerkingsverband redelijkerwijs nodig voor een gezonde bedrijfsvoering, en wanneer is het mogelijk te veel? Om daar een indicatie voor te hebben hanteert de Inspectie van het Onderwijs vanaf 2020 de 'signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen'. De signaleringswaarde gaat over het publieke deel van het eigen vermogen, dus exclusief privaat vermogen.

Het publiek eigen vermogen komt boven de signaleringswaarde uit als het feitelijk eigen vermogen (wat is af te lezen van de balans) hoger is dan het normatief eigen vermogen (vermogen dat een samenwerkingsverband redelijkerwijs nodig heeft om bezittingen te financieren en risico's op te vangen). De signaleringswaarde voor samenwerkingsverbanden wordt berekend door 3,5% van de

¹² <http://steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2017/03/Herziene-Notitie-Risicomanagement-en-Weerstandsvermogen.pdf>

totale baten van het samenwerkingsverband te nemen, met een minimum van € 250.000. Samenwerkingsverbanden zijn verplicht om in hun jaarverslag hun mogelijk bovenmatige vermogen en visie hierop te vermelden.

Bij het invoeren van de signaleringswaarde in 2020 heeft de minister gevraagd om een gezamenlijk plan voor het (ver)snel(d) en doelmatig verminderen van de totale reserves van alle samenwerkingsverbanden. Er is een werkgroep opgericht die een sectorplan heeft opgesteld. Vervolgens zijn er drie momenten geweest waarop de werkgroep een monitor heeft uitgezet om de status van het gezamenlijke sectorplan te beoordelen. Na aanleiding van de derde monitor heeft de minister van OCW beoordeeld dat het terugdringen van de reserves niet snel genoeg gaat en hij heeft besloten om in 2023 de budgetten van de samenwerkingsverbanden te korten om daarmee de reserves terug te dringen. Op het moment van schrijven is de precieze uitwerking van deze maatregel nog niet bekend.¹³

4.4 Inkopen en aanbesteden

Ook het inkoopbeleid moet vastgelegd worden. Dit gaat onder andere over het opvragen van meerdere offertes bij het aangaan van contracten en inkoop van diensten. Voor het samenwerkingsverband is het vooral van belang om zorgvuldige afspraken te maken bij de langdurige structurele inkoop van personele diensten, zoals ambulante begeleiding. Voor de aanbesteding moeten de samenwerkingsverbanden zich houden aan de regelgeving voor Europese en nationale aanbesteding.

4.5 Btw

Vanaf 2022 ontvangen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een btw-compensatie voor het inlenen van personeel. Hierdoor is de bekostiging van samenwerkingsverbanden met € 13 per leerling opgehoogd. De aanleiding voor deze compensatie is toegelicht in de Voorjaarsnota 2022¹⁴. Daarin staat dat de samenwerkingsverbanden eerst waren vrijgesteld van btw bij de detachering van personeel naar of vanuit samenwerkingsverbanden, maar dat als gevolg van een aanscherping in EU-regelgeving deze vrijstelling niet meer mogelijk is.

De toelichting uit de Voorjaarsnota 2022 blijkt onjuist. Er heeft geen aanscherping van de EU-regelgeving op dit vlak plaatsgevonden. De laatste relevante wijziging betrof een wijziging in het btw-besluit inzake het ter beschikking stellen van personeel uit 2018. Deze aanpassing zag op de voorwaarde dat de uitlenende partij moet delen in dezelfde btw-vrijstelling als het samenwerkingsverband dat het personeel inleent (zie onderdeel 3.2). Samenwerkingsverbanden (sociaal-culturele vrijstelling) en onderwijsinstellingen (onderwijsvrijstelling) delen niet in dezelfde btw-vrijstelling. Door deze nieuwe voorwaarde, is het inlenen van personeel door samenwerkingsverbanden van onderwijsinstellingen in beginsel belast met 21% btw.

¹³ Voor meer informatie, zie:

<https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/09/30/derde-monitor-afbouw-bovenmatige-vermogens-swv>

¹⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cd49d7febf669ed9761b226ecf9d07ae84ee88d1/pdf>

Feitelijk moet worden geconcludeerd dat de regels omtrent de btw-heffing bij detachering ongewijzigd zijn gebleven, behoudens bovengenoemde aanpassing in het btw-besluit in 2018. De btw-compensatie per 1 januari 2022 heeft geen verdere wijziging aangebracht in de spelregels.

Dit betekent dat er (nog steeds) mogelijkheden zijn voor btw-vrij detacheren, namelijk voor nauw met het onderwijs samenhangende diensten. Over welke diensten dit precies gaat, is nog onduidelijkheid. Op het moment van schrijven loopt er fiscaal onderzoek van de PO-Raad, VO-raad, Netwerk LPO en Sectorraad swv vo in samenwerking met de Belastingdienst en het ministerie van Financiën. Het doel van dit onderzoek is meer duidelijkheid te creëren over wat valt onder 'nauw met het onderwijs samenhangende diensten; een landelijke standpuntbepaling van de Belastingdienst en het ministerie over de meest voorkomende overeenkomsten; en praktijkvoorbeelden te geven van de meest voorkomende overeenkomsten die wel/niet onder de btw-vrijstelling vallen.¹⁵

4.6 Anderstaligen

Het samenwerkingsverband kan geconfronteerd worden met onverwachte extra instroom van anderstaligen. De meest in het oog springende groep zijn de voormalige leerlingen uit een Internationale Schakelklas (ISK). Deze nieuwkomers komen vaak het onderwijs binnen met een taalachterstand. Omdat het "extra" leerlingen zijn, ontvangt het samenwerkingsverband meer baten, anderzijds is de kans groot dat een groter beroep moet worden gedaan op arrangementen. Dezelfde problematiek speelt (weliswaar in minder grote omvang) in regio's waar veel expats wonen. Particuliere internationale scholen worden voor steeds meer mensen te duur. Hierdoor komen meer leerlingen die het Nederlands niet of onvoldoende beheersen in het regulier onderwijs terecht. Het is overigens niet toegestaan om middelen passend onderwijs in te zetten voor NT2-onderwijs.¹⁶

¹⁵ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/faq-btw-bij-de-detachering-van-personeel-naar-of-vanuit-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/>

¹⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/middelen-passend-onderwijs-zijn-niet-bestemd-voor-bestrijding-taalachterstanden-nt2>

5. Personeel

Veel samenwerkingsverbanden voeren de discussie of men personeel in dienst zal nemen of dat men werkt via detachering en inhuur. De hoeveelheid personele inzet is onder meer afhankelijk van de omvang van het samenwerkingsverband en gemaakte keuzes (als vrijwel alle gelden worden doorbetaald aan de scholen zal er weinig personeel bij het samenwerkingsverband zijn en omgekeerd). Veel samenwerkingsverbanden aarzelen om de werkgeversrol op zich te nemen, terwijl dit toch voor de hand ligt als er sprake is van structurele personele inzet vanuit het samenwerkingsverband richting de scholen. De werkgeversrol brengt weliswaar risico's met zich mee (personeels- en salarisadministratie, gevoerd personeelsbeleid, risico op verzuim en conflicten en dergelijke), maar ook kansen (heldere aansturing, geen btw-risico's e.d.). Om nu en in de toekomst flexibel te zijn en te blijven wordt overigens geadviseerd een deel van het personeelsbestand altijd in flexibele vorm aan te houden.

In de Variawet (2015) is geregeld dat, evenals in het regulier voortgezet onderwijs, de kosten in verband met werkloosheid van voormalige medewerkers (uitkeringskosten) voor 75% voor rekening komen van het collectief, en 25% voor rekening van het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden dragen niet bij aan het collectief. Enerzijds omdat dit niet wenselijk is omdat de samenwerkingsverbanden bestaan uit schoolbesturen, die al bijdragen en anderzijds omdat het in de uitvoering lastig te bepalen is wat de samenwerkingsverbanden zouden moeten bijdragen.

6. Een nadere toelichting op enkele onderwerpen

In dit hoofdstuk worden enkele onderwerpen nader uitgewerkt.

6.1 Vereenvoudiging bekostiging po

In het bekostigingsstelsel tot en met 2022 was de bekostiging die een school/samenwerkingsverband ontving afhankelijk van veel factoren. Sommige factoren waren logisch en volgden de kostenstructuur van het onderwijs, andere waren ad hoc ontstaan en weer andere factoren waren het gevolg van situaties die inmiddels tot het verleden behoren. Bij elkaar opgeteld heeft dit geleid tot een complexe berekening van de rijksbekostiging van een school/samenwerkingsverband. Daarom is per 1 januari 2023 de bekostiging van schoolbesturen in het primair onderwijs en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs vereenvoudigd. Voor schoolbesturen zijn de consequenties verreweg het grootst.

Voor de samenwerkingsverbanden primair onderwijs zijn er zes consequenties:

1. Alle bekostiging (personeel en materieel) gaat vanaf 1 januari 2023 per kalenderjaar.
2. De teldatum wijzigt van 1 oktober naar 1 februari. 1 februari 2022 is dus bepalend voor de bekostiging in kalenderjaar 2023, alsmede voor de verplichte afdrachten ondersteuningsbekostiging sbo en so in kalenderjaar 2023.
3. De rechtstreekse 2% ondersteuningsbekostiging sbo verdwijnt. Het samenwerkingsverband gaat alle ondersteuningsbekostiging betalen (zoals voor het so al sinds 2014 het geval is). De hiermee gemoeide geldstroom wordt verlegd van de sbo-school naar het samenwerkingsverband. Voor samenwerkingsverbanden is dit budgettair neutraal: ze ontvangen hogere baten en gaan tegelijkertijd voor meer leerlingen de ondersteuningsbekostiging betalen. Ook voor de sbo-school is het budgettair neutraal, het geld komt alleen van een andere betaler.
4. De peildatum voor het bepalen van eventuele groei sbo en so verdwijnt. Het samenwerkingsverband moet in haar ondersteuningsplan een paragraaf opnemen over hoe incidentele, uitzonderlijke groei op sbo- of so-scholen te financieren. Dit leidt ook tot een post in de begroting.
5. Tlv's sbo worden vanaf 1 februari 2022 (identiek aan tlv's so en met terugwerkende kracht) ook landelijk geregistreerd bij DUO. DUO roemt de ondersteuningsbekostiging voor de sbo-scholen af uit het budget van het samenwerkingsverband. Daarmee komt er een einde aan het door samenwerkingsverbanden onderling zelf te verrekenen grensverkeer sbo.
6. Het onderscheid naar leeftijd voor so-leerlingen (8 jaar en jonger en ouder dan 8 jaar) komt te vervallen. Er wordt dus alleen nog maar onderscheid gemaakt in categorie laag, midden en hoog.

Voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs gelden de punten 2 (voor de verplichte afdracht ondersteuningsbekostiging vso) en 3.

Voor meer informatie zie de factsheet De consequenties van de vereenvoudiging bekostiging po en vo voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo¹⁷.

6.2 Korting op de lumpsum

Hoge deelname sbo – uitputting budget lichte ondersteuning

Als de afdracht sbo hoger is dan het budget lichte ondersteuning spreekt men over uitputting van het budget lichte ondersteuning. Indien dit aan de orde is, verhaalt DUO automatisch het resterende bedrag op de schoolbesturen middels een korting op hun lumpsum naar rato van het aantal leerlingen in het bao. Het budget zware ondersteuning blijft dan nog volledig voor het samenwerkingsverband beschikbaar.

Toename van deelname lwoo en pro - uitputting budget lichte ondersteuning

Indien het deelnamepercentage aan lwoo en pro stijgt ten opzichte van 1 oktober 2012, ontstaat de situatie dat het samenwerkingsverband vo niet toekomt met het voor lwoo en pro ontvangen budget. Als dit verschil oploopt, kan de situatie ontstaan dat het totale budget voor lichte ondersteuning dat het samenwerkingsverband vo ontvangt, ontoereikend is om lwoo en pro te bekostigen. Indien dit aan de orde is, verhaalt DUO automatisch het resterende bedrag op de schoolbesturen middels een korting op hun lumpsum naar rato van het aantal leerlingen vo. Het budget zware ondersteuning blijft dan nog volledig voor het samenwerkingsverband vo beschikbaar.

Hoge deelname (v)so – uitputting budget zware ondersteuning

Als de afdracht (v)so hoger is dan het budget zware ondersteuning spreekt men over uitputting van het budget zware ondersteuning. Indien dit aan de orde is, verhaalt DUO automatisch het resterende bedrag op de schoolbesturen middels een korting op hun lumpsum naar rato van het aantal leerlingen. Voor po is dit het aantal leerlingen bao en sbo, voor vo is dit het aantal leerlingen vo, lwoo en pro. Het budget lichte ondersteuning blijft dan nog volledig voor het samenwerkingsverband beschikbaar. Dit zal echter niet snel het geval zijn omdat het budget zware ondersteuning gebaseerd is op het landelijke deelnamepercentage (v)so plus het landelijk gemiddelde van de toenmalige rugzakbudgetten.

6.3 Lwoo opting out

Het wettelijk verankeren van de verantwoordelijkheid van swv vo voor lwoo (en pro) was voor sommige samenwerkingsverbanden direct aanleiding hun (financieel) beleid op dit punt te herzien. Sinds 1 januari 2016 is er voor de samenwerkingsverbanden namelijk ook de optie te kiezen voor lwoo 'opting out'. Met opting out lopen samenwerkingsverbanden vooruit op de toekomstige situatie dat in wet- en regelgeving niet meer bepaald wordt welke criteria er gelden (dus wat exact de doelgroep is), welke scholen leerwegondersteuning aanbieden en hoe bepaald wordt welke budgetten beschikbaar zijn.

Dit houdt in dat samenwerkingsverbanden bepaalde landelijke criteria mogen loslaten en eigen criteria mogen formuleren en bovendien zelf beslissen welke scholen lwoo aanbieden. Een

¹⁷ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/04/Factsheet-De-consequenties-van-de-vereenvoudiging-bekostiging-po-en-vo-voor-de-svw.pdf>

samenwerkingsverband kan alleen voor opting out kiezen als alle schoolbesturen met een vestiging in het samenwerkingsverband hiermee akkoord gaan.

De beslissing voor lwoo opting out heeft impact op de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Wanneer het samenwerkingsverband ervoor kiest geen aanwijzingen lwoo meer af te geven, roomt DUO geen ondersteuningsbekostiging meer af en krijgt het samenwerkingsverband het gehele lwoo budget (baten). Het samenwerkingsverband bepaalt dan zelf hoe de middelen verdeeld worden.

6.4 Privacy en datalekken

Iedere organisatie, dus ook samenwerkingsverbanden passend onderwijs, is gehouden de wet- en regelgeving rondom privacy na te leven. Het gaat hier met name om de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die op 25 mei 2018 in werking is getreden. Kern van de wet- en regelgeving is dat het bestuur verantwoordelijk is voor het regelen van informatiebeveiliging en privacy (ibp). De privacy van leerlingen, ouders en medewerkers moet gegarandeerd zijn. Tegelijkertijd moeten onderwijs en begeleiding altijd door kunnen gaan.

Via onderstaande link is meer informatie over dit onderwerp beschikbaar.

<http://steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/terugblik-bijeenkomst-passend-onderwijs-privacy/>

Deze tool helpt om snel inzicht te krijgen in wat de wet- en regelgeving voor uw organisatie betekent.

<http://steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/tool-privacy/#/>

6.5 Databronnen

Veel van de documenten die in deze handreiking besproken zijn hebben data nodig als input. Samenwerkingsverbanden hebben meerdere databronnen tot hun beschikking om deze data te bereiken, deze informatie is echter op veel verschillende plekken vindbaar. Onderstaand overzicht bevat de databronnen die waardevol kunnen zijn voor samenwerkingsverbanden.

6.5.1 Beschikkingen

Op de site van DUO¹⁸ wordt alle bekostigingsinformatie en beschikkingen weergegeven.

6.5.2 Dashboards samenwerkingsverbanden

Dashboards samenwerkingsverbanden (voorheen kijkglazen¹⁹) geven informatie over de leerlingen van het samenwerkingsverband waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Op basis van die informatie weet een samenwerkingsverband voor hoeveel leerlingen het bekostiging zal ontvangen en voor hoeveel leerlingen ondersteuningsbekostiging moet worden afgedragen. Deze informatie kunt u gebruiken voor bijvoorbeeld uw meerjarenbegroting. De twee dashboards bevatten de volgende informatie.

¹⁸ <https://zakelijk.duo.nl/portaal/zoeken-en-vinden/?zoekterm=null&pagina=1>

¹⁹ Voor meer informatie zie: <https://duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/samenwerkingsverbanden/kijkglazen.jsp>.

- **Dashboard 1:** Dit dashboard bestaat uit 2 delen,
 - 1a. Bekostigde aantal leerlingen
 - 1b. Gegevens van bekostigde individuele leerlingen
- **Dashboard 2:** Hier bevinden zich alle inschrijvingen van het sbo en (v)so.

Een derde informatieproduct verstrekt informatie betreffende meer dan gemiddelde groei tussen 1 februari en 1 juni voor de vangnetregeling.

Voor de dashboards dient u in te loggen bij mijn duo: <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/> of <https://duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/>

6.5.3 Dashboard passend onderwijs – Vensters

Het Dashboard passend onderwijs²⁰ bevat cijfermatige sturings- en verantwoordingsinformatie voor verticale verantwoording. Elk samenwerkingsverband heeft een beveiligd account. Het dashboard geeft bijvoorbeeld inzicht in instroom, zij-instroom, zij-uitstroom of uitstroom op samenwerkingsverbandniveau.

6.5.4 Samenwerkingsverbanden op de kaart

De website samenwerkingsverbanden op de kaart²¹ bevat sturings- en verantwoordingsinformatie voor samenwerkingsverbanden voor een horizontale verantwoording. Hier staan algemenere gegevens dan in het Dashboard passend onderwijs.

Deze tool behoeft duiding van de data. Er is voor elk samenwerkingsverband ruimte om een toelichting te geven op de gepubliceerde data.

6.5.5 Openbare DUO data

Deze website²² geeft alle databestanden (sector breed) weer die openbaar worden gemaakt door DUO. Denk hierbij bijvoorbeeld aan leerlingaantallen, financiële informatie (balans/staat van baten en lasten) of het aantal fte.

6.5.6 Scenariomodel

Scenariomodellen po²³ en vo²⁴ geven een leerling prognoses op samenwerkingsverbandniveau. Dit is op zowel het bestuursniveau als het vestigingsniveau en per schoolsoort.

²⁰ <https://www.vensters.nl/dashboard-passend-onderwijs>

²¹ <https://www.samenwerkingsverbandenopdekaart.nl/>

²² https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/

²³ <https://www.scenariomodelpo.nl/>

²⁴ <https://www.scenariomodel-vo.nl/>

6.5.7 AOJ monitor

Deze monitor aansluiting onderwijs jeugdhulp²⁵ biedt inzicht in onderwijs- en jeugdhulpcijfers per gemeente en/of samenwerkingsverband. Voornamelijk het jeugdzorggebruik per onderwijssoort wordt inzichtelijk gemaakt.

²⁵ <https://monitoraaj.nl/>

Bijlage 1 – Lijst met afkortingen

bao = basisonderwijs

DUO = Dienst Uitvoeringszaken Onderwijs

lwoo = leerwegondersteunend onderwijs

po = primair onderwijs

pro = praktijkonderwijs

OCW = ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OPR = ondersteuningsplanraad

RJO = regeling jaarverslaggeving onderwijs

sbo = speciaal basisonderwijs

so = speciaal onderwijs

TLV = toelaatbaarheidsverklaring

vo = voortgezet onderwijs

vso = voortgezet speciaal onderwijs

Bijlage 2 – Checklist bedrijfsvoering

Een goede bedrijfsvoering binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs draagt bij aan een verantwoorde uitvoering van passend onderwijs en aan een rechtmatige en doelmatige inzet van de middelen. Om deze goede bedrijfsvoering te realiseren, hebben de PO-Raad en de VO-raad de in deze bijlage opgenomen checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo op laten stellen.

Checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo	
Onderwerp	Aanwezig?
(Meerjaren)begroting	
Er is een jaarbegroting ²⁶ opgesteld, met een transparante relatie naar het ondersteuningsplan; per hoofdactiviteit van het samenwerkingsverband is een bedrag begroot.	
Er is een beleidsarme meerjarenbegroting opgesteld (ongewijzigde leerlingaantallen, ongewijzigd beleid, verevening).	
Er is een beleidsrijke meerjarenbegroting opgesteld (onderbouwde leerlingaantallen voor inkomsten en verplichte uitgaven, nieuw beleid, verevening).	
Er is besloten welke bron(nen) gebruikt worden met betrekking tot de leerlingprognoses (voor samenwerkingsverbanden po wordt geadviseerd: www.scenariomodelpo.nl , voor samenwerkingsverbanden vo wordt geadviseerd: www.scenariomodel-vo.nl).	
In de meerjarenbegroting worden alternatieve scenario's uitgewerkt en toegelicht.	
Financiële administratie	
Er is een contract afgesloten voor het voeren van de financiële administratie.	
In dit contract is onder meer vastgelegd dat periodieke baten en lasten op maandelijke basis (1/12 deel) worden ingeboekt.	
Er is vastgesteld welke werkzaamheden niet aan de financiële administratie zijn uitbesteed en er is vastgesteld waar deze wel belegd zijn.	
Er zijn werkafspraken gemaakt over het voeren van de financiële administratie (inrichting grootboek, codering, dossiervorming).	
De inrichting van de administratie is dusdanig dat enerzijds voldaan wordt aan RJO-voorschriften en anderzijds gerapporteerd kan worden op basis van de hoofdactiviteiten (programma's) van het samenwerkingsverband.	
Er is afgesproken wie de beschikkingen van DUO controleert.	
Tussentijdse financiële informatie	
De vastgestelde begroting is ingevoerd in de financiële administratie, rekening houdend met seizoen patronen.	
Met de financiële administratie zijn afspraken gemaakt over de opzet en de frequentie van te leveren financiële (exploitatie)overzichten en managementrapportages.	

²⁶ Daar waar gesproken wordt over "jaar" kunt u, afhankelijk van uw keuze, lezen "kalenderjaar" of "schooljaar".

Deze overzichten geven minimaal per in het ondersteuningsplan opgenomen hoofdactiviteit inzicht in de besteding van de middelen en zijn desgewenst zowel beschikbaar op kalender- als op schooljaarbasis.	
Het samenwerkingsverband heeft via internet inzage in de financiële administratie. Deze wordt minimaal wekelijks bijgewerkt..	
Administratieve organisatie	
De voornaamste administratieve processen zijn beknopt beschreven (taken per functionaris, functiescheiding, controles).	
Voor (onder meer) de doorbetaling van gelden aan de schoolbesturen heeft het samenwerkingsverband beschikkingen opgesteld en aan betrokkenen ter hand gesteld.	
Deze beschikkingen bevatten onder meer informatie over: doel van de betaling, betaalritme, wijze van verantwoording e.d.	
Het samenwerkingsverband heeft deze beschikkingen ook ter hand gesteld van de financiële administratie, het is de schriftelijke opdracht voor uitbetaling.	
De schoolbesturen in het samenwerkingsverband zijn - ten overvloede - gewezen op het belang van een tijdige en correcte leerlingenadministratie, dit mede in verband met de bekostiging en de verplichte afdrachten van het samenwerkingsverband.	
Personeel	
Er zijn, indien het samenwerkingsverband werkt met ingehuurd personeel, overeenkomsten gesloten waarin ook afspraken zijn gemaakt over wie (financieel) verantwoordelijk is bij verlof en verzuim.	
<i>Indien het samenwerkingsverband werkgever is:</i>	
Er is een contract afgesloten voor het voeren van de personeels- en salarisadministratie.	
Er is bepaald via welke loonjournaalpost de salariskosten in de financiële administratie worden geboekt (per hoofdactiviteit).	
De personeelsdossiers zijn compleet en inzichtelijk.	
Het personeel is aangemeld bij het Vervangingsfonds (geldt alleen voor samenwerkingsverband po, aansluiting van rechtswege, art. 183 WPO).	
Het personeel is aangemeld bij het Participatiefonds (geldt alleen voor samenwerkingsverband po, aansluiting van rechtswege, art. 184 WPO).	
Er is besloten hoe verlof- en verzuimrisico's gehanteerd zullen worden: verzekering, voorziening, etc.	
Er zijn afspraken gemaakt over het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken.	
Er zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de cao.	
Financieel beleid	
Er is een procuratieregeling opgesteld (wie mag welke financiële verplichtingen aangaan?).	
Er zijn afschrijvingstermijnen voor de materiële vaste activa vastgesteld.	
Er is geïnventariseerd over welke verzekeringen het samenwerkingsverband moet beschikken en deze zijn afgesloten.	

Er is een (digitaal) archief ingericht voor alle documenten die ter onderbouwing liggen aan de begroting en jaarrekening (per hoofdactiviteit).	
Er is een eerste risicoanalyse uitgevoerd.	
De risicoanalyse wordt periodiek geactualiseerd (bijvoorbeeld twee keer per jaar: bij het schrijven van de continuïteitsparagraaf en het maken van de begroting).	
Er is onderbouwd vastgesteld hoe hoog de algemene reserve van het samenwerkingsverband moet zijn (weerstandsvermogen).	
Liquiditeit	
Er is een liquiditeitsprognose opgesteld over tenminste 24 maanden.	
De liquiditeitsprognose wordt periodiek geactualiseerd.	
Jaarverslag	
Er zijn met de financiële administratie en de accountant werk- en planningsafspraken gemaakt over de productie van de jaarrekening.	
Er zijn afspraken met de schoolbesturen gemaakt over het aanleveren van verantwoordingsinformatie ten behoeve van het jaarverslag van het samenwerkingsverband.	
Bepaald is wie de financiële paragraaf van het jaarverslag schrijft.	
Bepaald is wie de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag schrijft.	
Controlling	
Het aspect controlling (te onderscheiden van het voeren van de financiële administratie) is belegd, hier zijn afspraken over gemaakt.	
De controller heeft de begroting(en) getoetst.	
De controller heeft vastgesteld dat, indien het samenwerkingsverband optreedt als werkgever, in de maandelijkse salarisboekingen reserveringen vakantiegeld e.d. zijn verwerkt.	
De controller heeft vastgesteld dat het administratiekantoor volledig werkt via het baten- en lastenstelsel (niet: kasstelsel).	
De controller heeft vastgesteld dat de financiële administratie de, speciaal voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs bedoelde, rubriek 4.5 (doorbetalingen) met de vereiste onderverdeling hanteert.	
De controller heeft de beginbalans getoetst.	
De controller draagt zorg voor een 'eindejaarsprognose' bij elke tussentijdse financiële rapportage aan het bestuur.	
Accountant	
Het toezichthoudend orgaan binnen het samenwerkingsverband heeft een contract met een accountant afgesloten (minimaal ten behoeve van controle jaarrekening).	
Er is een kennismakingsgesprek gevoerd met de accountant. Er zijn werkafspraken gemaakt, onder meer over de samenwerking met de financiële administratie.	
Arrangementen	
Er zijn afspraken gemaakt over de (financiële) monitoring van arrangementen.	
Er zijn afspraken gemaakt over de betaling van arrangementen (manier waarop en welk moment).	

Toelaatbaarheidsverklaringen (v)so	
De afgifte en nummering van de toelaatbaarheidsverklaringen voldoet aan de regelgeving.	
Er is inzage in de Dashboards samenwerkingsverbanden geregeld.	
Er is bepaald wie de Dashboards samenwerkingsverbanden periodiek raadpleegt en aan wie hierover rapporteert.	
Er is een procedure voor het opstellen van beschikkingen en verrichten van de betalingen aan het (v)so op basis van de vangnetregeling meer dan gemiddelde groei vastgesteld en in uitvoering genomen.	
Er zijn werkafspraken gemaakt over de monitoring van het aantal en de afloop van residentiële plaatsingen.	
Toelaatbaarheidsverklaringen sbo (geldt alleen voor samenwerkingsverbanden po)	
Er zijn interne afspraken gemaakt over de afgifte van sbo tlv's, inclusief de wijze van monitoring en archivering.	
Er is een procedure voor het opstellen van beschikkingen en verrichten van de betalingen aan het sbo vastgesteld en in uitvoering genomen.	
Aanwijzingen lwoo en toelaatbaarheidsverklaringen pro (geldt alleen voor samenwerkingsverbanden vo)	
Er wordt een interne administratie gevoerd om de deelname aan lwoo en pro te monitoren.	
Ontwikkeling ondersteuningsplan	
Er is een systeem voor het verzamelen en benutten van beleidsinformatie (monitoring) ontwikkeld en geïmplementeerd.	
Er is periodiek overleg met de gemeente(n) om informatie uit te wisselen en beleidsontwikkelingen af te stemmen.	
Inkoopbeleid	
Er is een inkoopbeleid vastgesteld, zodat voldaan wordt aan de regelgeving Nationaal en Europees aanbesteden.	
Treasury	
Er is een treasurystatuut vastgesteld.	
Informatie	
Het samenwerkingsverband heeft zich geabonneerd op de nieuwsbrief van het Steunpunt Passend Onderwijs.	
Het samenwerkingsverband heeft zich geabonneerd op de publicatie van DUO-regelingen.	
De controller heeft zich geabonneerd op de nieuwsbrief Jaarverslaglegging onderwijs.	

Over Infinite Financieel

Deze handreiking is opgesteld door Infinite Financieel, *Meesters in bedrijfsvoering, met verstand van onderwijs en opvang*[®]. Infinite Financieel is werkzaam in de onderwijssectoren po, vo en kinderopvang. We helpen schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en scholen grip te krijgen en te houden op de bedrijfsvoering in het algemeen en de financiën in het bijzonder. Ook voeren we opdrachten uit voor gemeenten (bijvoorbeeld in het kader van de toezichthoudende taak op het openbaar onderwijs), de sectorraden PO-Raad en VO-raad en het ministerie van OCW.

Onze advisering en ondersteuning bestaat uit:

1. **Controlling**

Het leveren van een parttime of interim-controller (fulltime of parttime) - als kwartiermaker omdat het een nieuwe functie binnen de organisatie betreft, of als overbrugging in een vacature.

2. **Beleidsadvisering**

Analyse van en advisering over (verbeteringen op het gebied van) financieel beheer en beleid, bedrijfsvoeringvraagstukken en risicomanagement. Bijvoorbeeld jaarrekeningen en jaarverslagen, (meerjaren)begrotingen, investeringsbegrotingen, liquiditeitsbegrotingen, managementrapportages en dergelijke. Ondersteunen bij de productie van deze documenten (al dan niet in de vorm van interim-beleidsfuncties). Ondersteunen bij c.q. adviseren over risicomanagement. Verzorgen van risicoanalyses en advisering over verbeteringen en de begeleiding van de implementatie daarvan.

3. **Onderzoek**

Onderzoek naar de besteding van middelen, de rechtmatigheid en/of herkomst van middelen, de financiële en formatieve effecten van beleidsmaatregelen, dan wel beheersingsmaatregelen.

4. **Rekenwerk**

Opstellen dan wel leveren van een second opinion op (meerjaren)begroting, jaarrekening, formatieplan, financiële rapportages, financiële paragrafen in beleidsnotities. Verzorgen van rekenmodellen dan wel doorrekening van (voorgenomen) beleidsmaatregelen, ook op het gebied van passend onderwijs.

5. **Publicaties, scholing, training en netwerken**

Het publiceren van ervaringen en bevindingen vanuit bovenstaande in de vorm van artikelen, eigen uitgaven, boekjes, brochures en folders.

Het verzorgen van scholingen en trainingen en het schrijven van (les)materiaal hiervoor op bovenvermelde gebieden. Het fungeren als (dag)voorzitter op bijeenkomsten/seminars/congressen e.d. op bovenvermelde gebieden. Het verzorgen van netwerkbijeenkomsten voor financials in het onderwijs.

Neem nu een gratis abonnement op onze digitale nieuwsbrief Infinite Update met daarin driewekelijks actuele informatie over bedrijfsvoering en financiën in het onderwijs in uw mailbox. Inschrijven kan via www.infinitebv.nl.