

Handreiking financieel perspectief en financieel management samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO

**bestemd voor:
samenwerkingsverbanden
schoolbesturen
ondersteuningsplanraden**

Opgesteld door Infinite Financieel, Utrecht
onder meer voor de leden van de VO-raad.
Versie 3.1, 23 november 2012

1 Inleiding

De stelselwijziging passend onderwijs is in de eerste plaats een onderwijsinhoudelijke operatie. Omdat grote geldstromen verlegd en herverdeeld worden, zijn ook de financiële consequenties groot. Deze handleiding beschrijft deze consequenties, zodat u kunt bepalen welke beleidsmatige en strategische vragen hieruit voor uw samenwerkingsverband voortvloeien.

Deze handreiking informeert u over het financieel perspectief en financieel management van samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO (hierna SWV VO) en is onder meer bestemd voor:

- de oprichters, kwartiermakers, bestuurders, directeuren en financieel medewerkers van de nieuwe samenwerkingsverbanden (“hoe ziet ons financieel perspectief eruit?” en “welke keuzes en aandachtspunten zijn er?”),
- de schoolbesturen die zich aansluiten bij een samenwerkingsverband passend onderwijs (“welke knopen moeten worden doorgehakt?” en “wat is de impact op onze eigen financiële huishouding?”),
- leden van ondersteuningsplanraden (“waarop moeten we letten bij beoordelen van bijvoorbeeld het Ondersteuningsplan in combinatie met de meerjarenbegroting?”).

Deze handreiking is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding leest u in hoofdstuk 2 over welke inkomsten een SWV VO kan beschikken en vanaf wanneer. In hoofdstuk 3 komen de -al dan niet verplichte- uitgaven van een SWV VO aan de orde. In hoofdstuk 4 gaan we in op een aantal factoren die de meerjarenbegroting van een SWV VO beïnvloeden. Hoofdstuk 5 handelt over het financieel management van een samenwerkingsverband, zowel in de oprichtingsperiode tot 1 augustus 2014 als in de structurele situatie daarna.

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 op de website van Infinite Financieel (www.infinitebv.nl) en in het dossier passend onderwijs op de website van de VO-raad (onderdeel financiën; www.voraad.nl).

Veel informatie over (de stelselwijziging) passend onderwijs is ook te vinden op www.passendonderwijs.nl.

2 Inkomsten

2.1. Meer taken en meer budget voor samenwerkingsverbanden

De stelselwijziging passend onderwijs betekent voor samenwerkingsverbanden een herschikking van de (regionale) samenstelling en een uitbreiding van de werkzaamheden. De wet draagt het nieuwe SWV VO extra, nieuwe taken op, zoals:

- het bepalen van de toelaatbaarheid van een leerling voor het VSO;
- het meebetalen aan de op het VSO aangewezen leerlingen;
- het verzorgen van extra ondersteuning van leerlingen die nu een rugzak hebben.

Deze nieuwe taken gaan gepaard met een uitbreiding van het budget, gemiddeld met een factor 6 à 7. In het nieuwe stelsel bestaat de rijksbekostiging van het SWV VO uit twee hoofdcomponenten, namelijk een budget voor lichte ondersteuning en een budget voor zware ondersteuning, met daarbinnen een materiële en een personele component.

De materiële componenten van de budgetten worden toegekend per kalenderjaar, op basis van de voorafgaande teldatum. De personele budgetten per schooljaar, op basis van de zogenaamde t-1 systematiek. De schooljaar systematiek voor de personele bekostiging strookt dus niet met de reguliere lumpsum bekostiging van het VO; die gaat per kalenderjaar.

In de in deze handleiding gehanteerde rekenvoorbeelden zijn de bedragen personele en materiële bekostiging gemakshalve steeds bij elkaar opgeteld.

Budget lichte ondersteuning

Het budget voor lichte ondersteuning bedraagt € 414¹ per leerling en bestaat grotendeels uit middelen die het SWV VO nu ook ontvangt: het Regionaal ondersteuningsbudget en de Rebound middelen. Hieraan toegevoegd worden de middelen voor 'Herstart' en 'Op de Rails'. Het aantal leerlingen in de leerjaren 3 en 4 van het VMBO (zie onderstaande NB!) in de in het SWV VO gevestigde scholen maal de vastgestelde prijs (€ 414) bepaalt het budget voor de lichte ondersteuning. De voorafgaande teldatum 1 oktober is bepalend.

Dit budget keert OCW/DUO met ingang van 1 augustus 2014 rechtstreeks uit aan het (nieuwe) SWV VO. Tabel 1. toont de samenstelling.

Tabel 1.

Zorgbudget oud - Regionaal ondersteuningsbudget		€ 228	per leerling vmbo 3/4
Zorgbudget oud - Rebound		€ 94	
Zorgbudget oud - Herstart en Op de Rails		€ 92	
Subtotaal budget lichte ondersteuning oud			€ 414

NB! Inmiddels staat toedeling van de middelen voor lichte ondersteuning op basis van het aantal VMBO 3 en 4 leerlingen weer ter discussie. Citaat uit een brief van staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer (16-11-2012): "Op dit moment worden het regionaal zorgbudget en het bedrag dat ieder samenwerkingsverband voortgezet onderwijs krijgt voor reboundvoorzieningen gebaseerd op het aantal leerlingen dat een samenwerkingsverband heeft in het VMBO, (inclusief LWOO) in leerjaar 3 en 4. Op verzoek van het veld wordt de mogelijkheid verkend om dit met de invoering van passend onderwijs te wijzigen. Verzoek is om de bedragen die de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs krijgen te baseren op het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Hiermee sluit het verdeelmechanisme beter aan bij de taken en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband, die zich immers niet beperken tot het VMBO. Het totale budget dat macro

¹ Alle bedragen in deze Handreiking zijn gebaseerd op prijspeil 2012, tenzij anders vermeld.

beschikbaar is voor deze ondersteuning blijft gelijk.”

Budget zware ondersteuning

Het budget voor zware ondersteuning gaat € 499 per leerling bedragen en wordt toegekend op basis van het aantal leerlingen in de in het SWV VO gevestigde scholen voor voortgezet onderwijs per 1 oktober van het voorgaande jaar (alle leerlingen, dus niet alleen VMBO 3 en 4, maar exclusief de VSO leerlingen). Dit budget bestaat volledig uit geldstromen die nu nog anders lopen. Het gaat om:

- rugzakgeldten die momenteel worden toegekend aan de reguliere VO-scholen (schooldeel LGF) en de VSO scholen (deel ambulante begeleiding LGF),
- een deel van de bekostiging aan het VSO (nu volledige rechtstreekse bekostiging),
- de middelen voor de groeiregelingen VSO (nu via het VSO),
- een aantal andere budgetten: de gelden voor preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding, de bekostiging van de regionale expertise centra en de steunpunten autisme, alsmede de middelen van de compensatieregeling AWBZ. Budgetten die nu via het VSO en de Regionale Expertise Centra lopen.

Voor de LGF middelen geldt dat niet alleen de geldstroom wordt verlegd, maar ook de systematiek wijzigt. Het begrip rugzak komt in de nieuwe wet niet meer voor. SWV VO bepalen zelf hoe zij met (onder meer) de voormalige rugzakgeldten passend onderwijs vormgeven.

In tabel 2. is de opbouw van het budget voor zware ondersteuning weergegeven.

Tabel 2.

Ondersteuningsbudget zwaar nieuw - voormalig LGF		€ 114	per elke leerling vo
Ondersteuningsbudget zwaar nieuw - ondersteuningsbekostiging VSO		€ 360	
Ondersteuningsbudget zwaar nieuw - overige budgetten		€ 25	
Subtotaal budget zware ondersteuning nieuw			€ 499

Deze onderverdeling van het normbudget voor zware ondersteuning is een indicatieve verdeling, van de hand van Infinite Financieel. OCW presenteert in haar overzichten alleen het totaalbedrag. De onderverdeling helpt bij het analyseren van het vereveningsbedrag (zie pagina 6).

Het verleggen van geldstromen, bijvoorbeeld het schooldeel en AB-deel van de rugzakgeldten, heeft vanzelfsprekend ook consequenties voor de huidige ontvangers van deze gelden.

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen doen er verstandig aan deze effecten in kaart te brengen. Scholen doen er verstandig aan om het schooldeel van de rugzakgeldten per 1 augustus 2014 in hun meerjarenbegroting te schrappen, tenzij het SWV VO (in oprichting) al bepaalde besluiten heeft genomen over de (overgangs)situatie na 1 augustus 2014.

Overige inkomsten

Samenwerkingsverbanden in het VO kunnen meer inkomsten hebben dan bovengenoemde rijksbijdragen, bijvoorbeeld bijdragen van gemeenten of regionale organen, overige subsidies of bijdragen van schoolbesturen, voor taken die men aan het SWV VO heeft opgedragen.

LWOO en PRO

Aanvankelijk zouden de wet- en regelgeving ten aanzien van LWOO en PRO ongewijzigd blijven en daarmee buiten de stelselwijziging passend onderwijs. In het Regeerakkoord Rutte II is met betrekking tot LWOO/PRO echter vastgelegd: “maximering en onder stelsel passend onderwijs brengen (vanaf 2015-2016)”.

Een nadere uitwerking hiervan zal volgen, maar de consequenties hiervan zijn waarschijnlijk als volgt.

- Landelijk wordt er 10% op deze middelen bezuinigd (van € 500 naar € 450 miljoen), dit is zeker.
- Het SWV VO ontvangt in de toekomst de middelen voor LWOO/PRO, deze worden verevend toegekend aan de SWV VO (op basis van het aantal VMBO 3 en 4 leerlingen of op basis van het totaal aantal leerlingen in het SWV VO).
- Het SWV VO bepaalt de wijze van inzet van deze middelen.
- Het SWV VO gaat leerlingen indiceren voor deze onderwijssoorten (nu taak RvC).

2.2. Overgangsjaar 2014-2015

Voor het budget zware ondersteuning is het schooljaar 2014-2015 een overgangsjaar.

Het SWV VO ontvangt dan nog niet het volledige bedrag van € 499, maar slechts het schooldeel van de voormalige rugzakgeld en de middelen bovenstaand genoemd onder “overige budgetten” (€ 25). Het schooldeel van de rugzakmiddelen wordt bepaald als optelsom van alle schooldelen van alle rugzakken cluster 3 en 4 op alle VO-scholen in het samenwerkingsverband op 1 oktober 2013.

Het AB-deel van de rugzakgeld wordt in dit overgangsjaar nog toegekend aan de VSO-scholen. Het SWV VO maakt afspraken met het VSO over de inzet van ambulante begeleiding/expertise.

Het VSO wordt in 2014-2015 nog volledig door OCW/DUO bekostigd op basis van de teldatum 1 oktober 2013.

Met ingang van het schooljaar 2015-2016 ontvangt het SWV VO wel het volledig budget voor zware ondersteuning (€ 499). In dat schooljaar geldt met betrekking tot de ambulante begeleiding wel de restrictie dat het SWV VO een bedrag ter waarde van het totale AB-deel van de rugzakken op 1 oktober 2013 verplicht moet besteden bij de VSO instellingen die tot dan toe de AB-diensten leverden.

Vanaf schooljaar 2016-2017 vervalt deze gedwongen wijkelnering en dus deze financieringsbron voor de VSO scholen.

De in deze paragraaf beschreven gang van zaken met betrekking tot de ambulante begeleiding is anders, indien gekozen wordt voor “opting out”.

Opting out

Het overgangsjaar 2014-2015 kan, als alle betrokkenen dat willen, ook anders verlopen. Deze betrokkenen zijn het bestuur van het SWV VO en alle VSO scholen die betrokken zijn bij het leveren van ambulante begeleiding. Deze variant heet “opting out”. Het AB-deel van de rugzakgeld wordt dan direct in het schooljaar 2014-2015 ook al aan het SWV toegekend. Dit gebeurt op basis van een vrijwillige afspraak die het SWV VO en alle betrokken besturen voor VSO maken. Bij deze afspraak hoort de verplichting dat het SWV VO de werkgelegenheid garandeert van de medewerkers die benoemd zijn in de formatie ambulante begeleiding per 1 oktober 2013, voor zover deze betrekking heeft op de begeleiding van leerlingen op scholen in het SWV VO.

Het SWV VO moet de eventuele keuze voor “opting out” uiterlijk 1 mei 2014 aan DUO melden.

2.3. Verevening

De prijs per leerling in het nieuwe budget voor zware ondersteuning is voor elk samenwerkingsverband VO gelijk, namelijk € 499. Deze uniformiteit leidt tot een zogenaamde verevening van middelen over het land. Afhankelijk van huidige deelnamepercentages aan VSO en Rugzakken (LGF) zullen SWV VO met het nieuwe budget meer of minder goed uitkomen ten opzichte van de huidige situatie. Door de deelname aan VSO en LGF (Rugzakken) op datum 1 oktober 2011 af te zetten tegen de landelijke gemiddelden, kan worden bepaald of er in een samenwerkingsverband sprake is van een neutrale, een positieve of een negatieve vereveningstrend. De verevening is landelijk gezien geen bezuinigingsmaatregel. De totale hoeveelheid geld die beschikbaar is blijft gelijk. Het geld wordt alleen via een andere maatstaf over de SWV verdeeld, namelijk een vast

bedrag per leerling, in plaats van op basis van het feitelijke aantal indicaties LGF en VSO. Regionaal betekent de verevening dus wel een (soms aanzienlijke) inkomstenvermindering of -vermeerdering.

Tabel 3. toont een voorbeeld SWV VO ten opzichte van de landelijke deelnamepercentages.

Tabel 3.

Deelnamepercentages		Regio	Landelijk 1-10-2011
Deelnamepercentage VSO (woonachtig)		4,1%	3,4%
Deelnamepercentage rugzakken op scholen in de regio		2,6%	1,8%
Deelnamepercentage LWOO		8,1%	10,6%
Deelnamepercentage PRO		3,3%	2,8%

Het te verevenen bedrag wordt berekend naar de situatie op datum 1 oktober 2011. Enerzijds bepaalt OCW/DUO wat de feitelijke waarde is van de op die datum aanwezige rugzakken, VSO-deelname en overige relevante budgetten. Anderzijds berekent OCW/DUO hoe het normbudget voor zware ondersteuning er op 1 oktober 2011 had uitgezien als het toen al was in gevoerd. Het verschil tussen beide uitkomsten levert het vereveningsbedrag voor het SWV VO op. Het gaat dus om het theoretische normbudget van het SWV VO op 1 oktober 2011 tegenover de kosten van de feitelijke deelname aan LGF en VSO. Tabel 4 toont een voorbeeld van een negatieve verevening.

Tabel 4.

	Uitgaven op vereveningsdatum 1-10-2011	Normbudget behorend bij 1-10-2011	Overgangs bedrag-
aspect rugzakken	€ 3.069.759	€ 2.162.238	-€ 907.521
aspect vso	€ 8.158.760	€ 6.828.879	-€ 1.329.881
Effect verevening;	€ 11.228.518	€ 8.991.117	-€ 2.237.402

In bovenstaand voorbeeld is het vereveningsbedrag negatief. De nieuwe normbesteding is ruim € 2,2 miljoen lager dan de kosten van LGF en VSO op 1 oktober 2011.

Tabel 5 toont een voorbeeld van een positieve verevening.

Tabel 5.

	Uitgaven op vereveningsdatum 1-10-2011	Normbudget behorend bij 1-10-2011	Overgangs bedrag-
aspect rugzakken	€ 2.616.886	€ 1.702.704	-€ 914.182
aspect vso	€ 4.315.200	€ 5.377.557	€ 1.062.358
Effect verevening;	€ 6.932.086	€ 7.080.261	€ 148.175

In bovenstaand voorbeeld is het vereveningsbedrag licht positief, opgebouwd uit een sterk bovengemiddelde deelname aan LGF en een sterk ondergemiddelde verwijzing naar het VSO. De nieuwe normbekostiging is ongeveer € 1,5 ton hoger dan de kosten van LGF en VSO op 1 oktober 2011.

Om de SWV VO in staat te stellen te wennen aan deze verevende bekostiging, wordt deze geleidelijk in gevoerd vanaf schooljaar 2015-2016, tot en met schooljaar 2019-2020. In welke stappen de verevening zich in deze vijf schooljaren gaat voltrekken moet nog besloten worden door de Tweede Kamer². In onderstaand voorbeeld (tabel 6) werken we bij wijze van voorbeeld met de oorspronkelijk in de wet genoemde percentages.

Tabel 6.

Overgangperiode 2015-2020 (verloop %'s is indicatief)	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
korting/toelage	€ 2.237.402	€ 2.013.661	€ 1.678.051	€ 1.342.441	€ 671.220	€ 0
	100%	90%	75%	60%	30%	0%

Dit SWV moet het als gevolg van de negatieve verevening met ruim € 2,2 miljoen minder aan middelen doen. Deze eindsituatie is een feit in schooljaar 2020-2021. Tot die tijd krijgt men bovenop het normbudget zware ondersteuning een (afnemende) toelage, bijvoorbeeld ruim € 1,3 miljoen in 2018 -2019.

2.4 Samenvattend

Een SWV VO krijgt dus op de middellange termijn te maken met een gecombineerd effect van het nieuwe bekostigingsstelsel enerzijds en de verevening anderzijds. In onderstaand voorbeeld leiden de nieuwe budgetten voor lichte en zware ondersteuning, in combinatie met de verevening voor het schooljaar 2016-2017, tot de volgende inkomsten van OCW/DUO voor het samenwerkingsverband. Het betreft een SWV VO met ongeveer 19.000 leerlingen.

Tabel 7.

Inkomsten	2016-2017
Budget lichte ondersteuning	€ 1.494.954
Normbudget zware ondersteuning	€ 9.464.912
Tijdelijke toelage verevening	€ 2.013.661
Totaal ondersteuningsbudget	€ 12.973.528

Bij een SWV VO met een positieve verevening is de tijdelijke toelage een tijdelijke korting, men groeit in die situatie geleidelijk naar het nieuwe normbedrag toe.

² Aanvankelijk bevatte de wet de vereveningspercentages per schooljaar, maar de Kamer schrapte ze en besloot ze op een later moment vast te stellen.

3 Uitgaven

3.1. Inleiding

Naast (nieuwe) verplichte taken en de verplichte uitgave aan het VSO biedt het nieuwe stelsel passend onderwijs aan de samenwerkingsverbanden VO ook veel ruimte om zelf te bepalen hoe de extra ondersteuning vorm krijgt. Zij kunnen beleidsdoelstellingen bepalen en die vertalen in activiteiten en deze activiteiten voorzien van budgetten. Zo ontstaat de koppeling tussen beleid en financiën. We werken dit verderop in dit hoofdstuk kort uit, maar bespreken allereerst de verplichte uitgave.

3.2. Verplichte uitgave: deelname aan het VSO

Met ingang van het schooljaar 2015-2016 gaat het SWV VO meebetalen aan leerlingen die in het VSO naar school gaan. In het oude stelsel bekostigde OCW/DUO deze leerlingen in het VSO volledig. In het nieuwe stelsel voorziet OCW de VSO scholen van een vast bedrag (vaste voet in de bekostiging) en een basisbedrag per leerling. Het SWV betaalt de overige kosten aan het VSO. Dit komt grofweg neer op het verschil tussen de kosten van een leerling in het VSO en die van een leerling in het regulier onderwijs. Hierbij gelden drie (standaard) tarieven:

Tabel 8.

	VSO
vso cat 1 (CLUSTER 4, ZMLK, LZ)	€ 9.054
vso cat 2 (LG)	€ 16.133
vso cat 3 (MG)	€ 20.052

In de beginfase zal de verplichte afdracht met name betrekking hebben op leerlingen die nog in het oude stelsel werden geïndiceerd. Het schooltype (zie bovenstaande tabel 8) bepaalt dan het af te dragen bedrag. Naarmate de tijd vordert krijgt de verplichte afdracht steeds meer betrekking op leerlingen die het nieuwe SWV VO zelf toelaatbaar heeft verklaard tot het VSO. Het SWV VO koppelt aan de toelaatbaarheid één van de drie genoemde bedragen, gebaseerd op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Schooltypen zijn daarbij dus niet langer bepalend. De aard en omvang van de ondersteuningsbehoefte van de leerling bepaalt het toe te kennen bedrag, daarbij kan het SWV VO vrij kiezen uit één van de drie bedragen, maar geen ander (tussen)bedrag vaststellen.

Deze verplichte afdracht wordt jaarlijks bepaald op basis van de voorafgaande teldatum 1 oktober, in geval van het schooljaar 2015-2016 dus 1 oktober 2014. Elke leerling woonachtig in het gebied van het SWV VO en schoolgaand in het VSO, waar dan ook in Nederland, komt voor rekening van het SWV VO. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het plaatje in tabel 9.

Tabel 9.

Uitsplitsing van VSO leerlingen woonachtig in de regio		aantal	bedrag
Cluster 4	Ondersteuningscategorie 1	424	€ 3.839.010
ZMLK	Ondersteuningscategorie 1	242	€ 2.191.133
LZ	Ondersteuningscategorie 1	9	€ 81.488
LG	Ondersteuningscategorie 2	15	€ 241.991
MG	Ondersteuningscategorie 3	83	€ 1.664.314
	Totaal	773	€ 8.017.937

OCW/DUO faciliteert de administratief-technische uitvoering van de betaling van deze 773 bedragen uit het budget van het SWV 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 SWV VO en uitbetaalt aan de VSO scholen. SWV VO hebben hier dus zelf geen omkijken naar.

3.3. Bruto, netto en "vrij" besteedbaar budget

Het op pagina 7 gepresenteerde totale ondersteuningsbudget van het SWV VO is dus op te vatten als een bruto budget. Pas als de verplichte uitgave (overdracht aan het VSO) is gesaldeerd ontstaat het netto budget: het bedrag dat het SWV VO daadwerkelijk op haar bankrekening ontvangt.

Als we het staatje op pagina 8 uitbreiden met de verplicht afdracht aan het VSO, ontstaat het volgende beeld (tabel 10) van het besteedbaar ondersteuningbudget³, in het schooljaar 2016-2017.

Tabel 10.

Inkomsten	2016-2017
Budget lichte ondersteuning	€ 1.494.954
Normbudget zware ondersteuning	€ 9.464.912
Tijdelijke toelage verevening	€ 2.013.661
Totaal ondersteuningsbudget	€ 12.973.528
Afdracht ondersteuningsbekostiging VSO lln.	-€ 8.017.937
Besteedbaar ondersteuningsbudget	€ 4.955.590

Van het totale budget van bijna € 13 miljoen, krijgt het SWV VO dit schooljaar dus iets minder dan € 5 miljoen daadwerkelijk in handen. Als aan het einde van de vereveningsperiode de deelname aan het VSO ongewijzigd is, resteert een besteedbaar ondersteuningsbudget van nog maar ongeveer € 3 miljoen, omdat er dan geen sprake meer is van een toelage in verband met de negatieve verevening.

Besteedbaar

Alle overige uitgaven van het SWV VO zijn in meer of mindere mate facultatief van aard. Het bestuur van het SWV VO bepaalt zelf de aard en de omvang. De samenstellers van deze handreiking adviseren de SWV VO om alles wat men onderneemt te rubriceren in te onderscheiden Programma's

³ Aangenomen dat de aard en de omvang van de groep leerlingen die op 1 oktober 2015 het VSO bezoekt identiek is aan die van 1 oktober 2011.

(activiteiten). Zo kan er 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. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen als in tabel 11.

Tabel 11.

Lasten	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Lasten activiteiten SWV						
Programma 1: Ondersteuning zorgteam	150.000	205.000	1.600.000	1.682.000	1.520.000	1.514.000
Programma 2: Extra profielen	150.000	205.000	100.000	212.000	170.000	164.000
Programma 3: Indicering	150.000	205.000	100.000	212.000	20.000	14.000
Programma 4: Expertiseteam	50.000	105.000	100.000	182.000	520.000	514.000
Programma 5: Netwerk zorgcoördinatoren	150.000	205.000	100.000	212.000	20.000	14.000
Programma 6: Aansluiting PO-VO	150.000	205.000	100.000	362.000	320.000	314.000
Programma 7: Bestuur en management	150.000	205.000	100.000	212.000	20.000	14.000
Programma 8: Organisatiekosten	150.000	205.000	200.000	282.000	220.000	214.000
Programma 9: Hoogbegaafdheid en autisme	50.000	105.000	100.000	212.000	170.000	164.000
Programma 10: Diverse vormen extra ondersteuning	150.000	205.000	110.000	222.000	230.000	224.000
Totale lasten	1.300.000	1.850.000	2.610.000	13.449.342	11.311.337	11.144.726

(In de totaalstelling van de lasten is vanaf 2015-2016 ook de verplichte afdracht aan het VSO verwerkt.)

3.4. Drie aandachtspunten

Tenslotte wijzen wij in dit hoofdstuk op drie aandachtspunten.

1. In het schooljaar 2014-2015 wordt het VSO nog volledig rechtstreeks bekostigd door OCW, op basis van de teldatum 1 oktober 2013. Daarom is 2014-2015 een overgangsjaar (we bespreken dit op pagina 5).
2. Over eventuele tussentijdse groei maken SWV VO en VSO onderling afspraken (zie hoofdstuk 4).
3. Het totaalbedrag van de verplicht aan het VSO af te dragen ondersteuningsbekostiging kan hoger liggen dan het totale normbudget zware ondersteuning dat het SWV VO ontvangt (plus de eventuele vereveningsbijdrage). In dit geval wordt de afdracht door het SWV VO gemaximeerd (bekostiging zware ondersteuning plus evt. vereveningsbijdrage) en spreekt DUO bij het uitvoeren van de afdracht niet het budget voor lichte ondersteuning van het SWV VO aan, maar kort men voor het restant - naar rato van het aantal leerlingen (VO en VSO) - de reguliere lumpsumbudgetten van alle schoolbesturen die participeren in het SWV VO.

4. Aandachtspunten voor de meerjarenbegroting

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn de hoofdlijnen van de inkomsten en uitgaven van een SWV VO vanaf 2014 besproken. In dit hoofdstuk staan we stil bij drie onderwerpen die aandacht moeten krijgen bij het opstellen van de meerjarenbegroting van het SWV VO.

Het steunpunt passend onderwijs van de VO-raad laat instrumentarium ontwikkelen waarmee samenwerkingsverbanden VO op een efficiënte manier hun meerjarenbegroting kunnen opstellen.

Krimp

Een eerste aandachtspunt is een eventuele krimp van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Bij krimp van het aantal VO leerlingen dalen de inkomsten van het SWV VO. Ook een wijziging in de verhouding tussen het aantal VMBO 3 en 4 leerlingen en het totaal aantal leerlingen kan gevolgen hebben voor de bekostiging.

Krimp kan betekenen dat het beslag op vormen van extra ondersteuning en lesplaatsen in het VSO naar rato moet dalen, om financieel quitte te spelen. Bij daling van het aantal leerlingen in VSO scholen of in andere speciale (tussen)voorzieningen kan de levensvatbaarheid van dergelijke voorzieningen in het geding komen.

Groei in deelname aan VSO en LGF in de periode oktober 2011 - juli 2014

De bekostiging van de nieuwe SWV VO gaat in op 1 augustus 2014 (overgangsjaar) en volledig op 1 augustus 2015. Het SWV ontvangt dan, naast bestaande budgetten, het normbudget zware ondersteuning, gecorrigeerd met een positief of negatief vereveningsbedrag. Dit vereveningsbedrag is gebaseerd op de deelname aan VSO en LGF op 1 oktober 2011. Het vereveningsbedrag is dus inmiddels bekend en zal niet meer wijzigen.

Indien er tussen 2011 en 2014 sprake is van groei in beide of één van beide groepen, kan er direct een financieel probleem voor het nieuwe SWV VO ontstaan.

Wij illustreren dit met twee voorbeelden.

Het eerste voorbeeld betreft een groei van rugzakleerlingen (LGF budget). Ons voorbeeld SWV VO heeft op 1 oktober 2011 494 rugzakleerlingen.

	overig vo			lwoo/pro	
	aantal	bedrag		aantal	bedrag
Cluster 4	322	€ 2.065.025		113	€ 541.381
LG	16	€ 131.211		10	€ 66.081
MG	0	€ 0		0	€ 0
LZ	14	€ 89.784		1	€ 4.791
ZMLK	0	€ 0		18	€ 84.222
subtotaal	352	€ 2.286.020		142	€ 696.474
totaal			€ 2.982.493		

De totale waarde van al deze rugzakken bedraagt bijna € 3 miljoen, waarvan ongeveer € 1,4 miljoen naar de reguliere VO-scholen en LWOO/PRO scholen gaat (schooldeel van de rugzak) en ongeveer € 1,6 miljoen naar de VSO scholen (ambulante begeleiding).

Een eerste effect kan zich voordoen in het overgangsjaar 2014-2015. Het SWV VO krijgt dan het schooldeel van de rugzakgeden naar de stand van teldatum 1 oktober 2013. Indien er na 1 oktober 2013 nog groei optreedt, is deze groei dus niet verdisconteerd in het bedrag dat het SWV VO in 2014-2015 ontvangt.

Een tweede effect dat kan optreden is groei van het aantal rugzakleerlingen na 1 oktober 2011. Het vereveningsbedrag dat het SWV VO ontvangt vanaf 2015-2016 is gebaseerd op het aantal rugzakken per 1 oktober 2011.

Het tweede voorbeeld betreft de VSO deelname. In het voorbeeld in tabel 9 zagen we dat de VSO deelname op 1 oktober 2011 (773 leerlingen), leidt tot af te dragen ondersteunings-bekostiging van in totaal € 8.017.973. Stel nu dat de VSO deelname groeit, bijvoorbeeld zo dat de af te dragen ondersteuningsbekostiging op basis van de teldatum 1 oktober 2014 stijgt naar € 9 miljoen. Dan neemt de verplichte afdracht van het SWV VO toe met ongeveer € 980.000. Deze toename wordt niet verdisconteerd in het vereveningsbedrag, want dit is reeds vastgesteld per 1 oktober 2011. Het vrij besteedbaar deel van het budget voor zware ondersteuning (inclusief de vereveningstoelage) daalt dan direct van ongeveer € 3,5 miljoen, naar ongeveer € 2,5 miljoen.

Indien in ons voorbeeld de VSO deelname op dit niveau van € 9 miljoen blijft, gaat aan het einde van de vereveningsperiode vrijwel het volledige budget voor zware ondersteuning op aan de VSO-afdracht. Er resteert dan slechts € 464.912 voor de overige vormen van zware ondersteuning.

Subsidies

Een ander aandachtspunt in het kader van de meerjarenbegroting is de eventuele tijdelijkheid van bepaalde subsidies. Het is belangrijk zekerheid te hebben over het al dan niet incidentele karakter van subsidies. Het financieren van structurele activiteiten met tijdelijke subsidiegelden draagt een zeker risico in zich dat getaxeerd moet worden.

5. Financieel management

De financiële functie

De stelselwijziging passend onderwijs leidt voor een SWV VO tot meer taken, meer middelen en toenemende risico's. Daarom is het gewenst dat ieder SWV VO werk maakt van de inrichting en het functioneren van haar financiële functie. 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 de processen en de personele bezetting.

Eén van de eerste 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. Activiteiten zullen over het algemeen budgethouders kennen. Met behulp van goede tussentijdse rapportages moeten de budgethouders hun financiële verantwoordelijkheid waar kunnen maken.

Ook moet de rol van alle lijn- en staffunctionarissen in het kader van het financieel management beschreven worden (administratieve organisatie en interne controle). Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de controlfunctie ergens belegd moet worden. Hiermee bedoelen wij niet dat het SWV VO een controller in dienst moet nemen, wel dat deze functie nadrukkelijk ergens (parttime) belegd is. De controlfunctie zorgt voor de gevraagde en ongevraagde, onafhankelijke advisering over het functioneren van de financiële functie. Bovendien beoordeelt de controller de producten gemaakt dóór de financiële functie (begroting, jaarrekening, tussentijdse managementrapportages e.d.).

Jaarrekening en verantwoording

De huidige SWV VO worden via één van de scholen in het verband, de zogenaamde Kassierschool, gefinancierd en de gelden worden via de jaarrekening van dit schoolbestuur verantwoord. Dit is de reden dat veel SWV VO thans geen jaarrekening op laten stellen, dan wel geen accountantscontrole hierop laten uitvoeren.

De nieuwe SWV VO hebben een directe bekostigings- en verantwoordingsrelatie met de rijksoverheid. De inkomsten worden ontvangen op de (wellicht nog te openen) bankrekening van het nieuwe SWV. De (verticale) financiële en inhoudelijke verantwoording vindt plaats aan de Onderwijsinspectie. Eind 2012 komt de inspectie met nadere eisen voor de verantwoording door samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Met betrekking tot de financiële verantwoording is de verwachting dat de inspectie enerzijds jaarcijfers in EFJ format zal wensen te ontvangen, maar tevens zal men willen vernemen aan welke doelstellingen en activiteiten het SWV de middelen heeft besteed en met welk resultaat.

Op 16 november 2012 schreef staatsecretaris Dekker hierover aan de Tweede Kamer:

“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 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 samenwerkings- verband 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.”

De op pagina 9 en 11 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.

Startkapitaal

Het nieuwe SWV VO krijgt, tenzij het een doorstart maakt vanuit een bestaand SWV VO, te maken met de situatie dat men pas vanaf 1 augustus 2014 structureel bekostigd wordt, maar eerder al kosten maakt in de op- en inrichtingsperiode. Bijvoorbeeld: notariskosten, kosten voor bijeenkomsten en conferenties, vacatiegelden voor DB-leden, salariskosten directeur (als deze eerder aan de slag gaat dan 1 augustus 2014; hetgeen voor de hand ligt) en kosten voor eventuele externe procesbegeleiding of advisering. Deze kosten kunnen geheel of gedeeltelijk gedekt worden uit de implementatiesubsidie passend onderwijs die elk SWV VO in oprichting kon aanvragen voor 1 oktober 2012. Indien deze subsidie ontoereikend is zullen de besturen een aanvullende afspraak moeten maken.

Weerstandvermogen

Een volgend aandachtspunt is het weerstandsvermogen van het nieuwe SWV VO. Het verband heeft, tenzij er sprake is van een doorstart vanuit een SWV VO met een stevig weerstandsvermogen en/of de implementatiesubsidie niet volledig is verbruikt, geen reserves bij aanvang. Toch kunnen bepaalde calamiteiten zich vanaf dag één voordoen. Geadviseerd wordt hier vooraf over na te denken. Het benodigde weerstandsvermogen is onder meer afhankelijk van te maken beleidskeuzes (bijvoorbeeld wel/geen personeel in dienst) en de verwachtingen die er zijn met betrekking tot de beheersing van het aantal leerlingen in het VSO. Indien er geen sprake is van personeel in dienst en er is vertrouwen in stabilisatie of daling van het aantal VSO leerlingen, kan over het algemeen volstaan worden met een weerstandsvermogen van maximaal 5%. Als het SWV VO blijft opteren voor detacheringen blijven de personele risico's bij (enkele van) de schoolbesturen liggen.

Indien er wel personeel in dienst treedt, haalt het SWV VO hiermee de (gebruikelijke) risico's in huis welke samenhangen met werkgeverschap. Indien dit aan de orde is en de VSO deelname nog onvoldoende beheersbaar lijkt, dan is mogelijk een weerstandsvermogen van 10 à 15% noodzakelijk. Geadviseerd wordt de feitelijk gewenste omvang van het weerstandsvermogen te bepalen aan de hand van een specifieke risicoanalyse voor het eigen samenwerkingsverband. Aspecten die hierbij betrokken moeten worden zijn:

- Het wel of niet in dienst hebben van personeel.
- De kwaliteit van de financiële functie en governance processen.
- De mate waarin er sprake is van incidentele subsidies en bijdragen.
- De hoogte en beheersbaarheid van diverse deelnamepercentages, m.n. VSO.
- De mate waarin het samenwerkingsverband extra ondersteuning intern financiert op basis van open eind constructies.

Het weerstandsvermogen kan gevormd worden door:

- het doorstorten van eventuele reserves van per 1 augustus 2014 op te heffen SWV VO en/of REC's,
- het realiseren en toevoegen aan de reserve van een positief exploitatieresultaat,
- een lening van één of meerdere schoolbesturen, in latere jaren door het samenwerkingsverband terug te betalen,
- een eenmalige bijdrage van alle schoolbesturen,

- het uitdrukkelijk en vooraf vastleggen dat de deelnemende schoolbesturen een evenredige extra bijdrage zullen leveren indien er een (onvoorzien) financieel tekort optreedt.

De in het SWV participerende schoolbesturen zullen zich moeten realiseren dat zij, zolang het weerstandsvermogen niet de gewenste hoogte heeft bereikt, bij calamiteiten geconfronteerd kunnen worden met eventuele extra financiële bijdragen aan het SWV. Omdat de besturen samen het SWV vormen, hebben zij de verplichting deze bijdragen dan te leveren. Vanzelfsprekend moet door middel van een deugdelijke meerjarenbegroting en goed risicomanagement zo veel mogelijk worden voorkomen dat deze situatie zal ontstaan.