

## In deze uitgave o.a.

Passend onderwijs in een nieuwe koers

Nader onderzoek overschrijding kapitaalnorm

Aanbevelingen Commissie Don

Wijziging Reglement Participatiefonds

Knelpunten functiemix

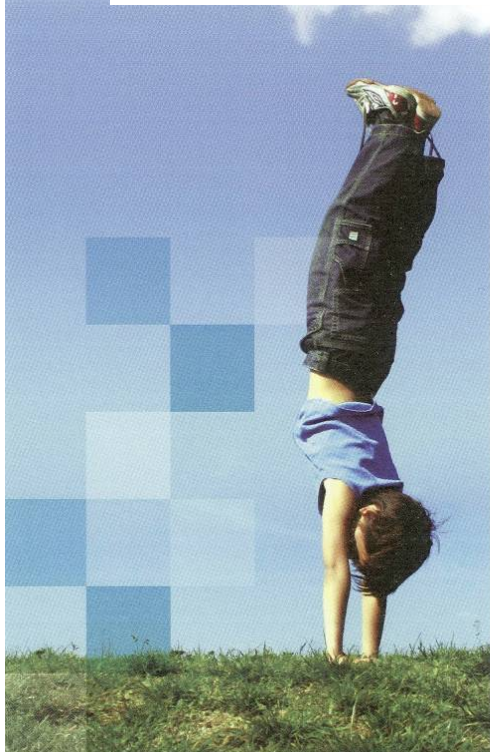
Sluitingsdata CASO

## Een nieuwe lente, een kabinet valt, als deze wisseling maar goed gaat.

Veel aandacht voor de financiën deze keer. Daarbij wordt natuurlijk ingegaan op het rapport van de Commissie Don en de kapitaalnorm. Verder is er ook aandacht voor de bezuinigingen. Alle schoolbesturen worden immers geconfronteerd met toenemende verplichtingen voortvloeiende uit leerkracht en met een vermindering van middelen door een reeds ingezette verlaging van de vergoeding. Het schrappen van de vergoeding voor Bestuur en Management betekent voor veel besturen een forse aderlating. Het omzetten van de groeitelling per school naar een groeitelling op bestuursniveau zal voor veel besturen ook leiden tot een vermindering van inkomsten. In veel provincies is bovendien sprake van vermindering van het aantal leerlingen door vergrijzing van de bevolking. Deze vermindering brengt met zich mee dat veel besturen worden geconfronteerd met ongunstige leerlingenprognoses en voorts dat de verhouding van onderbouw en bovenbouwleerlingen ook nog eens verandert. Voor een bovenbouwleerling ontvangt een school nu eenmaal een lagere vergoeding dan voor een onderbouwleerling. De druk op de liquide middelen van de schoolbesturen is daardoor toegenomen. Zich wel bewust van dit probleem heeft het ministerie op onderdelen het maandelijks



bekostigingsritme aangepast. Voor veel besturen is het samenstellen van de formatie per 1 augustus 2010 om die reden een flinke puzzel vooral ook omdat er per 1 augustus 2010 opnieuw sprake is van nieuwe verplichtingen: de invoering van de functiemix. Functiemix zou in de ogen van de PO-raad "geen doel maar een middel" moeten zijn. De knelpunten, die bij de pilots voor de invoering van de functiemix zijn ervaren, hebben geleid tot het maken/aanpassen van de in de CAO PO weergegeven afspraken. Deze afspraken zijn elders weergegeven in deze Akordactueel. Ook de PO-raad meldt dat over dit onderwerp het laatste woord nog niet is gezegd (of geschreven). Besturen doen er derhalve verstandig aan om de ontwikkelingen in dit kader te blijven volgen.





## Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
<b>Algemeen</b>	
• Verantwoording gemeenten Onderwijshuisvesting	3
• Naar doelmatiger onderwijs	3
<b>Onderwijs</b>	
• Efficiency/ effectiviteit	5
• Passend Onderwijs in een nieuwe koers	5
• Gedragsproblemen in school	9
<b>Financiën</b>	
• Nader onderzoek overschrijding kapitaalnorm	10
• Huisvesting en gemeentelijk bekostigingsplafond	10
• Aanbevelingen Commissie Don	11
<b>Personeel</b>	
• Quickscan Eigenrisicodragerschap WGA (bestemd voor PO/SO/VSO)	15
• Wijziging Reglement Participatiefonds	16
• Verklaring omtrent het gedrag (VOG)	16
• Knelpunten functiemix	16
• Sluitingsdata CASO	17





## Algemeen

### **Verantwoording gemeenten Onderwijshuisvesting**

In 1997 vond decentralisatie plaats van de onderwijshuisvesting. Voortaan ontvingen gemeenten via het Gemeentefonds inkomsten voor de bekostiging van nieuwbouw, uitbreiding en groot onderhoud.

Schoolbesturen die in aanmerking willen komen voor huisvestingsvoorzieningen kunnen dit aanvragen bij de gemeente waarin de school is gesitueerd. Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten minder geld uitgeven aan onderwijshuisvesting dan dat zij ontvangen. Aanvankelijk werd dit verschil toegeschreven aan het feit dat de gemeentelijke financiële administratie onvoldoende rekening zou houden met het aspect van verantwoording (ofwel: de kosten zouden niet goed -en daardoor te laag- worden geboekt).

De staatssecretaris heeft de indruk dat er toch sprake kan zijn van een structureel probleem. In 2010 zal in verband daarmee zowel een technische analyse van de wijze van boekhouden en toerekenen plaatsvinden en tevens worden onderzocht of de vergoeding via het Gemeentefonds en de feitelijke uitgaven aansluiten bij het gewenste kwaliteitsniveau van de onderwijshuisvesting.

### **Naar doelmatiger onderwijs**

De onderwijsraad heeft eind 2009 een rapport uitgebracht over de vraag of de kwaliteit van ons huidige onderwijs voldoende doelmatig wordt bereikt.

De kosten van het onderwijs zijn gestegen maar de prestaties zijn niet evenredig meegegroeid aldus de Onderwijsraad. Toenemende bureaucratie krapte op de onderwijsarbeidsmarkt en een beperking van financiële middelen noodzakten tot het doelmatiger omgaan met de beschikbare middelen aldus de Onderwijsraad. Door middel van vergelijkende onderzoeken (benchmarking) zou inzicht moeten worden verkregen in de verschillen in prestaties van scholen met veel of weinig overhead.

Met andere woorden: onderzocht zou moeten worden of scholen met veel overhead beter presteren dan scholen met weinig overhead.

De cultuur van het onderwijs draagt evenmin bij aan de doelmatigheid, aldus de Onderwijsraad.

Deze cultuur wordt beschreven als een "gelijkheidscultuur": iedereen doet-, kan- en verdient hetzelfde.

Verder is de sector individualistisch georiënteerd zodat de leerkracht autonoom bepaalt welke zaken hij/zij zal oppakken.

De Onderwijsraad doet vervolgens een aantal aanbevelingen die tot de nodige reacties in het veld hebben geleid.

Voorgesteld wordt om:

- leerkrachten te laten tijdschrijven om inzicht te geven in de tijdsbesteding;
- het ontwikkelen van systemen om onderwijsgevend personeel meer systematisch in te zetten;
- doelmatigheid deel laten uitmaken van het personeelsbeleid (criteria en doelen formuleren, brede informatie-inwinning over de kwaliteit en kwantiteit van





leerlingprestaties; beoordelen of prestaties en doelen gerealiseerd zijn; belonen van behaalde doelen dat wel begeleiden of uitplaatsen van niet succesvolle leerkrachten);

- invoeren van een prestatiebeloning;
- afleggen van rekenschap aan de Inspectie van doelmatigheidsverbeteringen;
- formuleren van een streefprofiel.

De Onderwijsraad adviseert de minister van Onderwijs om hierover om tafel te gaan met de vakbonden omdat de huidige CAO met de afspraken over maximale lessenumvang, vakanties en taakbeleid te belemmerd werkt.

Verder wordt eveneens geadviseerd om te werken met andere onderwijsvormen gericht op meer variatie (grotere groepen leerlingen die les krijgen van leraren met verschillende functies). Het leren door middel van "peertutoring" (leren van anderen in de groep) en samenwerkend leren wordt aanbevolen evenals een verdere inzet van e-learning en ICT.





## Onderwijs

### **Efficiency/ effectiviteit**

Voordat kan worden beoordeeld of een werkwijze efficiënter kan worden, zal moeten worden beoordeeld of de werkwijze effectief is. Het is immers zinloos om een niet effectieve werkwijze efficiënter te maken.

Effectiviteit is de mate waarin het verwachte resultaat wordt gerealiseerd. Voor het onderwijs zit de "marktgerichte" effectiviteit in de tevredenheid van de ouders over de kwaliteit van het "onderwijsproduct".

Met andere woorden: om effectief te zijn zal moeten worden bepaald wat ouders belangrijk vinden van het onderwijs.

Een school die volgens de marktprincipes redeneert zal vervolgens trachten dat doel tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren en te zoeken naar het optimum hierin (zo goedkoop/efficiënt mogelijk tot de grens is bereikt van wat de ouders nog aanvaardbaar vinden).

Niet ondenkbaar is dat ouders andere criteria hanteren voor de kwaliteit van het onderwijs dan de rijksoverheid, die beoordeelt of de overheidsdoelstellingen in voldoende mate gehaald worden.

Schoolbesturen die overwegen hun onderwijs efficiënter te maken door bijvoorbeeld een organisatorisch experiment aan te gaan (klassenvergroting en de inzet van vakdocenten) zullen zich derhalve vooraf moeten afvragen of dit middel effectief is en een bijdrage kan betekenen aan de kwaliteit van het onderwijs (en dus ook de oudertevredenheid). Pas daarna zullen afwegingen rond efficiency (doelmatigheid) beoordeeld dienen te worden.

Met andere woorden: een organisatieverandering als deze uitsluitend ingevoerd vanuit een besparing van kosten –geeft een verkeerde volgorde van keuzes maken.

### **Passend Onderwijs in een nieuwe koers**

De zorg wordt op dit moment op drie manieren gefinancierd:

- via de samenlevingsverbanden door middel van zogenaamde budgetfinanciering;
- via de rugzakjes, een declaratiefinanciering;
- via een mix (in het voortgezet onderwijs).

De declaratiefinanciering betreft een open eind financiering zodat deze "rugzakjes" begrotingstechnisch gezien onbeheersbaar zijn.

Het wordt waarschijnlijk geacht dat ten minste een deel van de groei in cluster IV te wijten is aan zogenaamd "strategisch gedrag" gericht op de declaratiefinanciering.

Verwacht mocht worden dat de criteria voor de rugzak verder aangescherpt zouden worden.

Uiteindelijk werd besloten om het over een heel andere boeg te gooien, dit naar aanleiding van de conclusies over WSNS door de commissie Meijer.

Naar het oordeel van de commissie Meijer wordt er veel georganiseerd met betrekking tot zorgverbreding (op het bovenschools- en schoolse niveau) maar blijkt er in de klas nog weinig oog te zijn voor de verschillen van leerlingen. Passend onderwijs zou het antwoord moeten zijn op deze constatering. Passend onderwijs staat voor: de beste ontwikkeling voor alle leerlingen.





Voor de invoering van Passend Onderwijs worden vanaf 2008 extra middelen beschikbaar gesteld waarvoor uiteenlopende pilots konden worden bekostigd.

In het najaar van 2009 verschenen er berichten in de dagbladen dat invoering in 2011 onhaalbaar was, onder meer wegens een gebrek in samenhang en visie.

In reactie daarop heeft de staatssecretaris een nieuwe koers aangekondigd evenals een herschikking van middelen.

Passend Onderwijs omvat (volgens de januari 2010 brief):

- zorgplicht voor de schoolbesturen: iedere leerling wordt binnen het samenwerkingsverband opgevangen via het samenwerkingsverband geplaatst);
- het speciaal onderwijs blijft bestaan;
- ondersteuning voor ouders die een meningsverschil hebben over de passendheid van het aanbod, eventueel met mediation door een onafhankelijke partij/ geschillen commissie regionaal werkende onderwijsconsulenten kunnen ouders ondersteunen en deskundig adviseren bij het beoordelen van het aanbod van de school voor hun kind;
- iedere school stelt een zorgprofiel op. In het zorgprofiel geeft iedere school aan welke zorg een school kan bieden. Dit zorgaanbod is gekoppeld aan de deskundigheid van het personeel en de afspraken met partners in de jeugdhulpverlening;
- dekkend aanbod zorg in het zorgplan. In het zorgplan van het samenwerkingsverband moet een sluitend aanbod van zorgvoorzieningen worden omschreven en de afspraken over de handelingsgerichte diagnostiek. De verdeling en besteding van de middelen wordt in het zorgplan beschreven;
- de opleidingsinstituten zullen in de opleiding voor leerkracht meer aandacht schenken aan
  - opbrengstgerichtheid
  - passend onderwijs

Dit brengt met zich mee dat leerkrachten (meer) worden geschoold in het herkennen, diagnosticeren en adequate hulp bieden bij gedrags/leerproblemen;

- in het onderwijszorgprofiel van iedere school worden afspraken gemaakt over noodzakelijke na- en bijscholing;
- de beschikbaar gestelde middelen voor de pilots worden herverdeeld. Alle samenwerkingsverbanden (VO, WSNS en Rec's) ontvangen € 10,00 per leerling voor het opstarten van de voorbereiding van passend onderwijs op de scholen en van de leraren;
- handelingsgerichte diagnostiek kernactiviteit binnen passend onderwijs. De ondersteuningsbehoefte wordt bepaald aan de hand van de handelingsgerichte diagnostiek. Daarbij wordt de vraag beantwoord: waarom dit kind met zijn mogelijkheden en beperkingen, uit dit gezin, in deze school, met deze leraar en deze medeleerlingen, die onderkende problemen ondervindt. Tevens wordt bepaald hoe ze effectief kunnen worden opgelost;





- er komt een referentiekader met informatie over passend onderwijs in de praktijk waarin de sectororganisatie voorbeelden en modellen presenteren.  
De samenwerkingsverbanden maken zelf afspraken over de verdeling van de middelen. Het ministerie zal de middelen verdelen over de samenwerkingsverband op basis van het totale aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband in het voorafgaande schooljaar. Het totale budget omvat de rugzakmiddelen (op niveau Rijksbegroting 2008) van cluster 3 en 4 en het grootste deel van de ambulante begeleiding. Er komt een compensatieregeling om de herverdelingseffecten te dempen;
- de inspectie krijgt er een nieuwe taak bij. Beoordeeld moet worden of het schoolbestuur de zorgplicht waar maakt en of het samenwerkingsverband een sluitend zorgaanbod biedt. Op basis van criteria als "ontwikkelingsperspectief" en "meetbare opbrengsten" kan verantwoording worden afgelegd over de leerresultaten;
- wetsvoorstel (voortgezet) speciaal onderwijs. Eind september 2010 wordt een wetsvoorstel kwaliteit (v)so verwacht, waarin aandacht is voor uitdagend onderwijs met een toeleiding naar optimale maatschappelijke participatie (vervolgonderwijs of een betaalde plaats op de arbeidsmarkt).

De planning van de staatssecretaris richt zich op de zomer van 2011 waarin de kwaliteitswet (v)so en Passend Onderwijs in werking zal treden respectievelijk wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De laatste (Passend Onderwijs) zal volgens planning per 1 augustus 2012 in werking treden.

#### Subsidieregeling Passend Onderwijs

Vanaf 1 augustus 2010 ontvangen alle samenwerkingsverbanden PO, VO en Rec's € 10,00 per leerling voor de voorbereiding op Passend Onderwijs. Hiervoor wordt een subsidieregeling opgesteld. Eerdere regelingen voor subsidie (zoals de subsidie veldinitiatief) komen te vervallen; er zullen geen aanvragen voor brede experimenten meer worden toegekend. Wel blijft de mogelijkheid bestaan om eenmalige (smalle) experimenten (€ 30.000) aan te vragen evenals de eenmalige stimuleringsubsidies van € 20.000.

#### Tijdelijke compensatieregeling AWBZ-middelen

Als gevolg van de aanscherping van de AWBZ-grondslagen zullen de persoonsgebonden budgetten (PGB) minder worden ingezet op school. Jaarlijks heeft OCW een bedrag van 10 miljoen om dat te compenseren. Deze middelen kunnen worden aangevraagd door de Rec's. De Rec's kunnen de middelen toekennen aan scholen met zorgmiddelen die meer dan de gebruikelijke ondersteuning nodig hebben om onderwijs te kunnen blijven volgen op de school waar zij staan ingeschreven. Deze regeling wordt in augustus 2012 geëvalueerd en zal zo mogelijk worden meegenomen in de regeling Passend Onderwijs.





### Onderwijssysteem en Passend Onderwijs

De staatssecretaris heeft verschillende instanties gevraagd om adviezen uit te brengen met betrekking tot Passend Onderwijs.

Doel bij deze vraagstelling was hoe samenwerkingsverbanden zorgmiddelen het beste kunnen inzetten als deze middelen niet gekoppeld worden aan individuele zorgleerlingen. Ofwel: op welke wijze komt de hulp direct ten goede van de leerkracht en de leerling in de klas. Daarbij is onderzoek gedaan naar onderwijssystemen die er toe leiden dat weinig leerlingen uitvallen.

Daarbij is gekeken naar:

- effectief onderwijs;
- brede aanpak gedrag (=BAG) onderwijs;
- R.T.I. methode (Responsiveness to Intervention);
- methode zorgprofiel;
- onderwijs zorgarrangementen.

Veel van de onderzochte methoden richten zich op het voorkomen van lees-, reken- en gedragsproblemen.

Effectief onderwijs kenmerkt zich door al vroeg te werken aan de fundamenteën van het leren en rekenen en het onderhouden van deze vaardigheden, BAG richt zich op het preventief aanpakken van gedragsproblemen. Bij toepassing van de R.T.I. methode wordt door middel van interventies onderzocht waarom het kind onvoldoende heeft opgestoken in de eerste interventieronde. Bepaald wordt welke leeromgeving het kind nodig heeft om optimaal te kunnen profiteren van het onderwijsaanbod.

Bij de methode zorgprofiel geven leerkrachten aan wat zij denken te kunnen. De reeks van profielen van alle docenten geven een beeld van het zorgprofiel van de school. Bij de onderwijs zorgarrangementen wordt aan de hand van plannen/draaiboeken door leerkrachten bepaald welke ondersteuning zij nodig denken te hebben voor een succesvolle uitvoering van het onderwijs.

Bij de inrichting van zorgstructuren wordt aandacht gevraagd voor de beslissingcriteria en handelingscriteria.

Onderzoekers verwachten dat vroege signalering van problemen gevolgd door een daadkrachtig handelen het meest effect zal sorteren om de leerling passend onderwijs te bieden.

Zij onderscheiden vijf momenten waarin de school signaleert dat een kind uitvalt.

Vaak is in de huidige onderwijs systemen sprake van heldere beslissingscriteria voor het nemen van maatregelen bijvoorbeeld:

- de overgang van groep 2 naar groep 3;
- het kind voldoet aan de criteria voor een budget;
- opvang in de zorgklas wordt opgevangen.

Deze stap in de besluitvormingsprocedure wordt gezien als de "oplossing" van het probleem, terwijl niet wordt onderzocht welke oplossingen in de klas geboden worden. Vastgesteld is dat oplossingen (zoals een reboundvoorziening) om meer kinderen (met gedragsproblemen) binnen de school te houden, juist zorgen dat deze kinderen eerder de klas uitgestuurd worden, juist omdat deze voorziening er is.

Bepaalt wordt om het eigen vermogen van leerkrachten en docenten om in de klas leerlingen op te vangen, te vergroten.

Kleuterverlenging, rugzak en rebound staan volgens onderzoekers relatief los van de vraag: welke vorm van instructie of begeleiding heeft deze leerling nodig om tot leren te komen.





De onderzoekers bepleiten om zorgstructuren zó in te richten dat op een zo vroeg mogelijk moment wordt bepaald dat een kind uitval vertoont. Dit kan via de methodegebonden toetsen of proefwerken. Liever zien de onderzoekers een nog eerder moment van signalering: dat moment doet zich voor bij de instructie; de leerkracht ervaart dat een kind de instructie niet of onvoldoende oppakt.

Goede methoden, optimaliseren van de instructietijd, systematisch differentiëren in instructie en inoefenen, heldere gedragsregels en een goed klassenmanagement zijn basisvoorwaarden voor Passend Onderwijs. Welke onderwijsmethode ook gekozen wordt, zo stellen de onderzoekers in het advies dat zij uitbrachten aan de staatssecretaris in het kader van Passend Onderwijs.

De onderzoekers stellen dat niet de zorg buiten de school maar het primaire onderwijsproces startpunt voor Passend Onderwijs dient te zijn. "School en samenwerkingsverband zouden hun zorg zodanig moeten afstemmen dat leerkrachten en docenten alle kansen krijgen om het primaire proces aan te passen", zo sluiten de onderzoekers hun aanbevelingen af.

### **Gedragsproblemen in school**

Geheel in de denklijn van Passend Onderwijs is het boek "gedragsproblemen in scholen" door Kees van der Wolf en Tanja van Beukering uitgebracht.

De heer van der Wolf is lector bij de Hogeschool Utrecht en emeritus hoogleraar orthopedagogiek bij de Universiteit van Amsterdam. Volgens de heer van der Wolf is niet de leerling veranderd maar de leraar. De leraar is op een andere manier naar gedrag van leerlingen gaan kijken. Daar de bekendheid met diagnoses als adhd of pddnos is toegenomen en daarmee zou het zogenaamde "pathologie denken" zijn ontstaan: het onderwijs zoekt naar wat er ziek is en plakt daar een gespecialiseerd etiket op.

Dit pathologisch denken brengt met zich mee dat lastige kinderen te snel naar het speciaal onderwijs worden doorverwezen. Volgens de onderzoeker zijn gedragsproblemen vaak relatief en hebben ze betrekking op de relatie tot de leraar en de mede-leerlingen. Hij bepleit dat een school onderzoekt welke eigenschappen een leraar in huis heeft die weinig gedragsproblemen ondervindt. Deze eigenschappen moeten in de school goed tot hun recht komen.

Volgens de onderzoeker is de oplossing simpel: iedere school moet zorgen voor veiligheid en heldere regels over de omgang met elkaar. De schoolregels moeten door de leerlingen acceptabel worden gevonden en ook door alle leraren nageleefd.

De leraar moet didactisch sterk zijn:

- een duidelijke structuur in de lessen aanbrengen;
- hoge verwachtingen hebben van de leerlingen;
- duidelijke doelen hebben ten aanzien van de leerlingen;
- een rol voor de kinderen in de school.

Door ondersteuning van de leraar in de praktijk kan de groei van het speciaal onderwijs worden gestopt.





## Financiën

### **Nader onderzoek overschrijding kapitaalnorm**

De Inspectie van Onderwijs heeft de opdracht gekregen om een onderzoek te doen naar de financiën van de scholen die boven de kapitaalnorm van de commissie Don uitkomen.

De 400 scholen die het meest afwijken van de norm of veel vermogen combineren met een lage kwaliteit zullen als eerste worden bezocht door de Inspectie.

Voor schoolbesturen die een kapitaal hebben dat hoger is dan de signaleringsgrenzen geldt dat wordt aangenomen dat deze scholen geld op de bank hebben staan dat in het onderwijs geïnvesteerd moet worden. Het ministerie realiseert zich echter eveneens dat er hele goede redenen kunnen zijn waarom dit het geval is.

Bij de beoordeling door de Inspectie zal worden uitgegaan van maatwerk. Als er echter teveel geld op de plank blijft liggen maakt de Inspectie afspraken met het bestuur zodat het geld ten goede komt aan de scholen.

Overigens wordt eveneens geconstateerd dat het eigen vermogen van de besturen ten opzichte van het vorige jaar iets is gedaald.

### **Huisvesting en gemeentelijk bekostigingsplafond**

Schoolbesturen die in aanmerking willen komen voor een huisvestingsvoorziening kunnen deze aanvragen bij de gemeente. De gemeente beoordeelt deze aanvraag vervolgens aan de hand van de criteria zoals die in de gemeentelijke huisvestingsverordening zijn neergelegd.

Indien een aanvraag aan alle eisen voldoet heeft de gemeente toch de mogelijkheid om de aanvraag af te wijzen door te bepalen dat het "bekostigingsplafond niet toereikend is voor de te bekostigen voorzieningen".

De gemeente Wierden had bij herhaling een verzoek om nieuwbouw van een scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs afgewezen op grond van het feit dat het bekostigingsplafond niet toereikend was. Het bekostigingsplafond werd door de gemeente op "nihil" gesteld daar de gemeente in voorgaande jaren geen bekostiging via het Gemeentefonds had ontvangen van deze school.

De gemeente verwees daarbij naar een uitspraak van de Raad van State waarin is bepaald dat een gemeente slechts uitgaven mag doen tot de bedragen die in de gemeentebegroting zijn opgenomen.

De Raad van State stelt echter dat de wetgever de gemeenten in bepaalde gevallen verplicht om in de begroting uitgaven te reserveren voor het onderwijs. Dat geldt onder meer voor nieuwbouw van een school zodra de rijksoverheid de school voor bekostiging in aanmerking laat komen.

Ook het feit dat de betreffende school pas onlangs "mee" werd genomen in de bekostiging voor het Gemeentefonds (en de gemeente derhalve nog niet had kunnen "reserveren") werd door de Raad van State niet relevant geacht.





### **Aanbevelingen Commissie Don**

In november 2008 hebben de Minister van Onderwijs en de Minister van Financiën de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen ingesteld onder leiding van prof. dr. F.J.H. Don.

De commissie heeft tot taak een feitelijk onderzoek uit te voeren naar de financieringsstructuren en financiële risico's van onderwijsinstellingen alsmede het in kaart brengen van mogelijkheden tot optimalisatie van de financieringsstructuur in relatie tot de aanwezige risico's en/of tot een andere verdeling van de risico's.

De commissie doet aanbevelingen met betrekking tot:

- het financiële beleid van instellingen,
- het beoordelingsinstrumentarium,
- het interne en externe toezicht en
- het beleid van het ministerie.

In reactie op het rapport heeft het ministerie laten weten dat het de aanbevelingen van de commissie Don –zoals weergegeven in de managementsamenvatting- integraal overneemt. Hieronder de belangrijkste onderdelen van de managementsamenvatting van het rapport.

#### ***Goed financieel beleid vergt maatwerk en versterking van deskundigheid...***

Een goede meerjarige begroting en een gedegen risicoanalyse op het niveau van de individuele instelling is cruciaal voor een gezond financieel beleid in de onderwijs-instelling. Hierdoor ontstaat in een vroeg stadium inzicht in mogelijk knelpunten in de financiële huishouding, waarop de instelling gericht acties kan ondernemen.

Alle instellingsbesturen zouden een meerjarige financiële planning moeten gaan opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risico-analyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning). Naar het oordeel van de commissie is dit cruciaal voor verbetering van het financiële beleid. De financiële deskundigheid op decentraal niveau dient versterkt te worden. Kleinere instellingen kunnen eventueel samenwerken met andere instellingen. Ook kunnen de sectorraden hierbij een belangrijke ondersteunende rol vervullen.

#### ***Versterking van toezicht.***

Voor het ontwikkelen van een evenwichtig financieel beleid acht de commissie het van wezenlijk belang dat er een goede functionele scheiding van bestuur en toezicht is. De commissie onderschrijft dan ook het wetsvoorstel "Goed onderwijs, goed bestuur" en de codes op dit punt. De financiële deskundigheid in de horizontale en verticale toezichtorganen verdient inhoudelijke versterking. Hierbij kunnen ook de sectorraden nuttige ondersteuning bieden.

De taak van de Inspectie van het Onderwijs dient te worden verbreed naar de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden.





**Vertrekpunt theoretisch kader: benodigd kapitaal in plaats van omvang vermogen...**

vertrekpunt is derhalve kapitaal in plaats van vermogen

<i>Kapitaal</i>	<i>Vermogen</i>
Materiële vaste activa	Eigen vermogen excl. voorzieningen
Financiële vaste activa	Voorzieningen
Vorraden	Langlopende schulden
Vorderingen	Kortlopende schulden
Effecten (kortlopend deel)	
Liquide middelen	

De commissie is van mening dat bij het beoordelen van de financiële positie van onderwijsinstellingen twee aspecten centraal moeten staan:

- wat is de totale kapitaalbehoefte van de instelling? De wijze waarop de totale kapitaalbehoefte wordt gefinancierd (met eigen vermogen of vreemd vermogen) is een financieringsafweging die secundair is. Voor deze verantwoordelijkheden van een onderwijsinstelling gebruikt de commissie het begrip **vermogensbeheer**;

De totale kapitaalsbehoefte is de optelling van de benodigde productiemiddelen voor het geven van onderwijs, aangevuld met transactie-, buffer- en spaarliquiditeit

- wat is de capaciteit van de instelling om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen? Voor deze verantwoordelijkheden gebruikt de commissie het begrip **budgetbeheer**.

De commissie kiest daarmee voor een andere benadering dan tot nu toe. Het beoordelingsinstrumentarium dat de afgelopen tien jaar is ontwikkeld richtte zich sterk op de omvang van het eigen vermogen van onderwijsinstellingen (solvabiliteit voor BVE, HBO en WO en weerstandsvermogen voor PO en VO). De commissie vindt deze invalshoek te beperkt. Zij neemt de economische zelfstandigheid van publieke organisaties als onderscheidend criterium. Publieke organisaties zijn economisch zelfstandig als zij hun eigen inkomsten genereren door het afzetten van hun producten of diensten. Om het daarvoor benodigde vreemd vermogen aan te trekken is een bepaalde minimale solvabiliteit van groot belang voor de continuïteit.

Voor een beoordeling van het vermogensbeheer stelt de commissie de totale behoefte aan kapitaal centraal.

De commissie stelt een nieuwe samenstelling van signaleringsgrenzen voor als eerste beoordelingskader voor gezond financieel beleid van de individuele instelling. De belangrijkste onderdelen hiervan zijn:

**Kapitalisatiefactor:**

Uitgaande van het nieuwe vertrekpunt hanteert de commissie de kapitalisatiefactor (gedefinieerd als Totaal Kapitaal gedeeld door Totale Baten: TK/TB) als nieuw kengetal om te signaleren of onderwijsinstellingen misschien een deel van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten voor de vervulling van hun taken. Als instellingen meer kapitaal hebben dan past bij de jaarlijkse baten, wordt een deel van dat kapitaal kennelijk niet efficiënt benut: men zou immers dezelfde diensten moeten kunnen leveren met minder kapitaal.

**Solvabiliteit**

Met het oog op de kredietwaardigheid van een onderwijsinstelling is het wenselijk dat het eigen vermogen toereikend is om de normale financiële risico's op te vangen zonder dat direct extra kosten ontstaan voor kredietopslagen, toezicht en monitoring door kapitaalverschaffers.





De commissie meent dat voor alle onderwijssectoren een solvabiliteit van 0,2 als ondergrens kan worden gehanteerd.

De commissie benadrukt dat de solvabiliteit van onderwijsinstellingen gezien moet worden in samenhang met de rentabiliteit. Waar beide laag zijn kan een probleem dreigen door oplopende financieringslasten en structurele tekorten in de exploitatie. Waar beide hoog zijn, kan sprake zijn van overmatig spaargedrag.

#### **Rentabiliteit**

De commissie meent dat de rentabiliteit van de instelling beoordeeld moet worden in samenhang met haar solvabiliteit. Een negatieve rentabiliteit in enig jaar hoeft niet problematisch te zijn indien de solvabiliteit hoog is; in dat geval moet juist een hoge rentabiliteit reden zijn voor nader onderzoek. Wel dient de gemiddelde meerjarige rentabiliteit (over een periode van 3 tot 5 jaar) binnen de signaleringsgrenzen te blijven. Een negatieve rentabiliteit kan zich bijvoorbeeld voordoen in een situatie van een groeiend aantal leerlingen: de instelling zal hiervoor investeringen moeten doen waarvoor pas later bekostiging wordt ontvangen.

Anderzijds is het wenselijk dat bij een lage solvabiliteit een duidelijk positieve rentabiliteit wordt gerealiseerd, zodat de vermogenspositie een verbetering kan laten zien. Ook kan een gemiddeld positieve rentabiliteit nodig zijn om het eigen vermogen mee te laten groeien met een groeiende kapitaalsbehoefte, die voortkomt uit volumegroei, modernisering en/of inflatie. Met deze kanttekeningen kan een ondergrens van 0 wel dienen als signaleringsgrens; de commissie stelt voor ook een bovengrens te hanteren, met als waarde 5% van de totale baten.

#### **Weerstandsvermogen**

Het begrip weerstandsvermogen moet worden vervangen door een ondergrens aan het eigen vermogen en een bovengrens aan de kapitalisatiefactor te hanteren

#### **Budgetbeheer**

Bij het beoordelen van het budgetbeheer gaat het om de capaciteit om tegenvallers op korte en middellange termijn op te vangen (de financiële buffer voor het opvangen van risico's).

De commissie heeft op basis van een inventarisatie de volgende risico's aangemerkt als risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden:

1. Fluctuatie in leerlingenaantallen
2. Financiële gevolgen van arbeidsconflicten
3. Instabiliteit in de bekostiging
4. Onvolledige indexatie van de bekostiging

Aan deze vier risico's wordt een algemeen 'restrisico' toegevoegd. Dit restrisico omvat alle risico's die niet hoog genoeg (of onvoldoende kwantificeerbaar) zijn voor het berekenen van een individueel risicopercentage, maar die cumulatief wel een buffer rechtvaardigen. De commissie is gekomen tot de volgende globale kwantificering van de **risicomarges**, uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling. Voor middelgrote instellingen kan geïnterpoleerd worden tussen klein en groot:

- PO en VO: kleine besturen 10%, grote besturen 5% (groot=vanaf 8 miljoen jaarlijkse baten).

Deze kwantificering is bruikbaar voor een eerste beoordeling door toezicht en inspectie, maar kan niet in de plaats komen van een risicoanalyse die is toegesneden op een individuele instelling. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van zo een risicoanalyse berust bij de eigen bestuurs- en toezichtsorganen.




*Signaleringsgrenzen financieel beheer onderwijsinstellingen*

	Formule	Ondergrens	Bovengrens
<b>I. Vermogensbeheer</b>			
a. Solvabiliteit: alle instellingen	EV/TV	20%	geen
b. kapitalisatiefactor	(TK-G&T)/TB	geen	35-60%
<b>II. Budgetbeheer</b>			
a. Liquiditeit: alle instellingen	Current ratio	0,5	1,5
b. Rentabiliteit	Expl.resultaat/TB	0%	5%

- De instellingen in PO en VO moeten beter gebruik gaan maken van de mogelijkheden van vreemd vermogen (binnen de draagkracht van hun exploitatie); het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's zou meer gangbaar en eenvoudiger moeten worden. Een deel van het vermogen kan (eenmalig) daardoor worden aangewend voor versterking van het onderwijs.
- Onnodige belemmeringen voor de toegang tot vreemd vermogen moeten weggenomen worden, omdat dit kan bijdragen aan een meer doelmatige financieringsstructuur. Deze belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren kunnen diverse toetredingsvoorwaarden en verplichtingen tot het stellen van onderpand worden versoepeld.

In alle sectoren wordt de instabiliteit van de bekostiging nadrukkelijk als een risico gezien. Doordat het (meerjarige) beleid van OCW niet bijtijds bekend wordt gemaakt is het lastig voor instellingen om hierop te anticiperen. Jaarlijks wordt pas in het voorjaar definitief besloten over volledige of partiële indexatie van de Rijksbijdrage voor het lopende jaar. Inhoudelijke beleidswijzigingen leiden vaak op korte termijn voor de instellingen tot meer- of minderkosten.

Bij het opstellen van de begroting kan hiermee geen rekening gehouden worden, wat leidt tot onvoorziene baten tegen het eind van het jaar. Uit hoofde van de instabiliteit in de bekostiging zien veel instellingsbesturen de overheid als hun grootste risico. Een vaak aangetroffen reactie is dat men enerzijds financiële buffers aanlegt om schommelingen in de bekostiging op te vangen, en anderzijds de neiging heeft om de risico's te beperken door niets nieuws of experimenteels te ondernemen en het hele jaar door zuinig te zijn.

Voor zover de overheid de onzekerheden over de bekostiging niet kan verkleinen, zal zij moeten accepteren dat instellingen een onzekerheidsmarge aanhouden in hun financiële beleid. Tegelijk moeten de instellingen ervoor waken dat deze marge onnodig groot wordt; in de praktijk kunnen zij wel omgaan met enig risico in de bekostiging.





## Personeel

### **Quickscan Eigenrisicodragerschap WGA (bestemd voor PO/SO/VSO)**

Op dit moment bent u voor de arbeidsongeschiktheidslasten van uw werknemers verzekerd via de UWV. U betaalt daarvoor een vaste en een gedifferentieerde WGA premie.

Het Kabinetsvoornemen is dat binnen enkele jaren een deel van de de WIA, de werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) geprivatiseerd zal gaan worden. Vanaf dat moment dient u de lopende en nieuwe WGA arbeidsongeschiktheidslasten van uw werknemers voor eigen rekening te nemen. U wordt dus gedwongen om eigenrisicodragers te worden voor de WGA.

Met de quickscan Eigenrisicodragerschap WGA, uitgevoerd door Loyalis, krijgt u inzicht in wat deze mogelijke privatisering zowel financieel als beleidsmatig voor uw organisatie betekent.

Ook als de privatisering van de WGA niet door mocht gaan (hetgeen niet waarschijnlijk is), kunt u veel profijt hebben van deze Quickscan Eigenrisicodragerschap WGA. Immers, de WGA-lasten worden op dit moment al aan u als werkgever doorberekend door middel van de gedifferentieerde premie WGA. Wellicht zijn er aanzienlijke besparingen te realiseren door het maken van andere keuzes.

Met de Quickscan Eigenrisicodragerschap WGA krijgt u onder meer antwoord op de volgende vragen:

- Wat betekent de privatisering van de WGA voor mijn organisatie?
- Kan mijn organisatie het eigenrisicodragerschap financieel aan?
- Hoe zien mijn toekomstige financiële risico's ten aanzien van de WGA eruit?
- Zou het wellicht verstandig zijn om reeds nu te opteren voor het eigenrisicodragerschap?
- Is (gedeeltelijk) herverzekeren van het WGA-risico voor mijn organisatie een optie?

In deze gratis quickscan geeft Loyalis u antwoord op bovenstaande vragen.

Het overgaan naar eigenrisicodragen brengt naast een mogelijk voordeel door premie vermindering ook kosten met zich mee.

Zo is een eigenrisicodragers ook na twee jaar ziekte verantwoordelijk voor re-integratie van de inmiddels ex-werknemer. Als men geen eigenrisicodragers is, neemt UWV na twee jaar ziekte deze verplichting over.





### **Wijziging Reglement Participatiefonds**

Onder andere door invoering van nieuw re-integratiebeleid, heeft het Participatiefonds de voormelding dreigend ontslag als onderdeel van de inspanningsverplichtingen van een werkgever bij ontslag, laten vervallen. Hierdoor zal voorafgaand aan het beëindigen van een benoeming door de werkgever alleen nog gebruik gemaakt kunnen worden van een outplacementtraject om aan de inspanningsverplichtingen te voldoen teneinde de WW-uitkering ten laste van het Participatiefonds te kunnen brengen.

### **Verklaring omtrent gedrag (VOG)**

In het onderwijs is het gewoon dat personeel een Verklaring omtrent het gedrag dienen te overleggen voor zij aan het werk gaan. De meerderheid van de Tweede Kamer heeft ingestemd met een amendement om dit ook verplicht te stellen voor iedereen die toezicht houdt tijdens de tussenschoolse opvang, zoals overblijfmeeuwerkers en andere vrijwilligers. De wetswijziging gaat in nadat ook de Eerste Kamer heeft ingestemd.

### **Knelpunten functiemix**

De PO-Raad heeft met de vakbonden en OCW oplossingen ontwikkeld voor de belangrijkste knelpunten bij de invoering van de functiemix. Om de invoering van de functiemix te begeleiden hebben de sociale partners in het primair onderwijs pilots laten uitvoeren. In de pilots is door de deelnemers een aantal knelpunten ervaren bij de implementatie van de functiemix. Sociale partners en OCW hebben aan de hand daarvan de volgende afspraken gemaakt:

- *Als schoolbesturen zo klein zijn dat zij in 2010 een formatieve ruimte hebben voor de hogere leraarsfunctie van minder dan werktijdfactor 1, kunnen deze besturen ervoor kiezen de middelen van 2010-2011 te sparen en ervoor te zorgen dat in augustus 2011 aan de dan geldende percentages wordt voldaan.*
- *Schoolbesturen die scholen hebben die zo klein zijn dat de formatieve ruimte in 2010 op schoolniveau minder is dan werktijdfactor 1, kunnen ervoor kiezen de formatieve ruimte te verschuiven tussen scholen, zodanig dat de vacatures die ontstaan goed kunnen worden vervuld. Deze schoolbesturen dienen wel jaarlijks aan de percentages op bestuursniveau te voldoen.*

Naast deze oplossingen zijn ook andere varianten mogelijk. Over de exacte uitwerking hiervan vindt nog overleg plaats tussen sociale partners en OCW.

De PO-Raad heeft de ervaringen van een aantal pilots neergelegd in een handleiding 'Functiemix: geen doel maar middel'. De handleiding kan schoolbesturen en medezeggenschapsraden helpen bij het invoeringstraject. Deze handleiding is via de site van de PO-Raad te downloaden.

**Wij ontvangen graag bericht indien een schoolbestuur de invoering van de functiemix wenst op te schuiven naar 1-8-2011**



**Sluitingsdata CASO**

Wij verzoeken u vriendelijk de mutaties voor de salarisadministratie tijdig, regelmatig en gespreid naar ons kantoor te zenden.

Uiterste inleverdatum maart 2010	10 mrt. 2010
Betaaldatum maart 2010	25 mrt. 2010
Uiterste inleverdatum april 2010	8 apr. 2010
Betaaldatum april 2010	25 apr. 2010
Uiterste inleverdatum mei 2010	6 mei 2010
Betaaldatum mei 2010	25 mei 2010
Uiterste inleverdatum juni 2010	10 jun. 2010
Betaaldatum juni 2010	25 jun. 2010

