

Risicomanagement door samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO

versie 1.0, 3 maart 2016

1.1 Inleiding

De PO-Raad en de VO-raad willen met deze notitie de samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO stimuleren en ondersteunen om hun risicomanagement adequaat vorm te geven. Doeltreffend risicomanagement draagt bij aan zo goed mogelijke inventarisatie en beheersing van risico's en het voorkomen het aanhouden van te veel weerstandsvermogen. Te veel weerstandsvermogen is onwenselijk, er worden dan te weinig middelen ingezet voor de daadwerkelijke realisatie van passend onderwijs. Uit jaarcijfers 2014 en voorlopige cijfers 2015 blijkt dat bepaalde samenwerkingsverbanden de neiging hebben te hoge buffers aan te houden. Bovendien wordt, bijvoorbeeld in het bestuurs- en jaarverslag, de hoogte in veel gevallen niet onderbouwd. Waarschijnlijk is hier aan de orde wat zich afspeelde bij de invoering van de lumpsum financiering. Er was onzekerheid over de werking van het stelsel en men nam het zekere voor het onzekere, er werden onnodig hoge reserves aangehouden. Een niet goed verstaander kan dan tot de conclusie komen dat de bekostiging kennelijk te ruim is. Het kán niet zo zijn, dat samenwerkingsverbanden onnodig grote reserves aanhouden, omdat zij onzeker zijn over de risico's die zij lopen!

In deze notitie zetten wij nader uiteen waarom het gewenst is dat samenwerkingsverbanden goed werk maken van risicomanagement, namelijk risicoanalyse en -beheersing. En lichten wij toe hoe algemene en specifieke beheersmaatregelen een rol kunnen spelen in risicobeheersing. Voor niet (volledig) beheersbare risico's is weerstandsvermogen vereist. De notitie gaat ook in op de vraag hoe de hoogte van dit weerstandsvermogen bepaald kan worden. Daarbij redeneren wij vanuit de gewenste situatie dat maximale beheersmaatregelen kunnen leiden tot een minimaal weerstandsvermogen. En daarmee tot zo veel mogelijk geld direct inzetbaar voor passend onderwijs. Deze notitie bestaat uit twee delen. Het eerste deel is informatief. Uitgelegd wordt hoe risicomanagement tot stand kan komen. Deel 2, de bijlage, geeft voorbeelden van voor bepaalde samenwerkingsverbanden geldende risico's. Deze, niet uitputtende, 'groslijst' helpt uw samenwerkingsverband te bepalen wat voor u risico's zijn (en wat niet, omdat dit in de wijze waarop u uw verband het heeft vormgegeven geen risico is).

De notitie is een eerste aanzet. Vanaf maart 2016 zullen de steunpunten met vertegenwoordigers van de verbanden workshops houden over deze notitie. Voorliggende versie van de notitie is onder meer bedoeld om de verbanden in de gelegenheid te stellen om op basis van een deugdelijke meerjarenbegroting en een goede risicoanalyse een kwalitatief goede continuïteitsparagraaf op te nemen in het jaarverslag 2015.



1.2 Samenvatting

Een risico is een onzeker voorval, dat consequenties voor het bereiken van de doelen van de organisatie kan hebben. In het kader van deze notitie definiëren wij een risico als een feit dat of een ¹ontwikkeling die, in meer of mindere mate het bereiken van de doelen van het samenwerkingsverband in de weg staat, dan wel de continuïteit van het samenwerkingsverband bedreigt.

Risicomanagement heeft als doel risico's te inventariseren en zo veel mogelijk te beheersen en te komen tot een onderbouwde uitspraak over de gewenste hoogte van de noodzakelijke financiële buffer. Omdat risico's nooit helemaal uitgesloten of beheerst kunnen worden is zo'n financiële buffer (weerstandsvermogen) nodig. Deze notitie helpt samenwerkingsverbanden risico's te inventariseren en te beheersen en reikt een methode aan om de hoogte van de noodzakelijke financiële buffer te bepalen. De hoogte van de buffer verschilt van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband. Van invloed op de noodzakelijke hoogte van de financiële buffer zijn:

- a. de wijze waarop het samenwerkingsverband is ingericht (beleidskeuzes),
- b. de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband,
- c. de kwaliteit van de genomen beheersmaatregelen.

Ook de mate waarin de verbanden de deelname aan (v)so, sbo, lwoo en pro al goed kunnen voorspellen speelt een rol.

Via bepaalde financiële mechanismen zijn samenwerkingsverband en schoolbesturen ook aan elkaar verbonden. Samenwerkingsverbanden kunnen (en soms gebeurt dit zelfs automatisch via DUO) financiële tegenvallers doorgeven aan aangesloten schoolbesturen. Deze notitie stelt zich op het standpunt dat dit maximaal voorkomen moet worden. Het is niet gewenst dat gebeurtenissen bij het samenwerkingsverband plotseling impact hebben op de lopende begroting van het schoolbestuur.

Naarmate het samenwerkingsverband de processen meer op orde heeft, is het noodzakelijk aan te houden weerstandsvermogen lager. We kunnen ons situaties voorstellen waarbij een vloer van 2% voldoende lijkt. Zijn de processen niet op orde dan ontbreekt een bovengrens, misschien heeft een dergelijk verband aan 10% niet eens voldoende. Laten de processen enigszins te wensen over dan lijkt 5% vooralsnog een noodzakelijke buffer. Als absolute ondergrens, bij SWV-en die hun bedrijfsvoering en risicomanagement uitmuntend op orde hebben, wordt vooralsnog een buffer aanbevolen van € 100.000 in afwachting van de beoordeling van de komende jaarrekeningen van de SWV-en.

¹ In deze notitie worden de termen weerstandsvermogen en bufferliquiditeit synoniem aan elkaar gebruikt.



1.3 Wat is het risico?

Een risico is een onzeker voorval, dat consequenties voor het bereiken van de doelen van de organisatie kan hebben. In het kader van deze notitie definiëren wij een risico als een feit dat of een ontwikkeling die, in meer of mindere mate het bereiken van de doelen van het samenwerkingsverband in de weg staat, dan wel de continuïteit van het samenwerkingsverband bedreigt.

Voorbeelden:

1. Het verband geeft de aangesloten scholen geld om 'basisondersteuning' te realiseren, maar 55% van de scholen realiseert het overeengekomen niveau niet. Dit is een doelmatigheidsrisico. Met voor een bepaald doel begrote gelden wordt niet het beoogde resultaat bereikt. Op termijn kan dit ook ontaarden in een financieel risico. Omdat de basisondersteuning niet op orde is, zijn meer verwijzingen en/of meer arrangementen nodig.
2. Het verband heeft in de meerjarenbegroting een daling van de (v)so deelname gekoppeld aan een groter budget beschikbaar voor arrangementen. Er worden steeds meer arrangementen toegekend, maar de (v)so deelname daalt niet. Hierdoor komt op termijn de continuïteit van verband in het geding.

Risico's kunnen op verschillende manieren gecategoriseerd worden:

- a. langs de lijn van de begroting: baten, verplichte afdrachten en voorgenomen activiteiten,
- b. onderverdeeld naar strategische, tactische en operationele risico's,
- c. in lijn met te onderscheiden domeinen: onderwijs, governance, bedrijfsvoering, financiën, personeel, communicatie, facilitair en omgevingsfactoren.
- d. naar risico's die
 - voortvloeien uit het door het samenwerkingsverband geformuleerde beleid en de uitvoering hiervan,
 - risico's die voortvloeien uit het beleid van de (landelijke en gemeentelijke) overheid en
 - risico's die voortvloeien uit de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband.

Dit onderscheid betreft vooral de wijze van rubriceren. In beginsel komen in elke aanpak dezelfde risico's aan de orde. De mate van diepgang kan naar eigen inzicht bepaald worden. Welk type rubricering gekozen wordt, is afhankelijk van persoonlijke voorkeuren.



1.3.1. Financiële verbondenheid met de schoolbesturen

Alvorens in te gaan op de drie aspecten die van invloed zijn op de hoogte van het door een samenwerkingsverband aan te houden weerstandsvermogen, staan we eerst stil bij de bijzondere (financiële) verbondenheid tussen samenwerkingsverband en schoolbesturen. Het samenwerkingsverband is via een aantal financiële mechanismen verbonden met de aangesloten schoolbesturen. De uitgaven door het samenwerkingsverband voor (v)so, lwoo en pro zijn in de wet beveiligd (gemaximeerd) door de zogenaamde uitputtingsregeling. Wanneer de kosten voor één van de genoemde schoolsoorten uitstijgen boven de aan het samenwerkingsverband verstrekte baten voor die bepaalde ondersteuning, komen de kosten niet meer voor rekening van het samenwerkingsverband, maar vindt korting plaats op de lumpsum van de deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband.

De uitputtingsregeling garandeert enerzijds de betrokken speciale scholen een adequaat niveau van bekostiging, maar zet tegelijkertijd de bedrijfsvoering van de reguliere scholen onder druk doordat forse bedragen op die wijze bij de reguliere scholen weggehaald kunnen worden. Een samenwerkingsverband doet er dus verstandig aan - in overleg met de aangeslotenen - ervoor te zorgen dat de uitputtingsregeling niet geëffectueerd wordt en er ook niet te dicht in de buurt komt! De uitputtingsregeling is bezien vanuit het samenwerkingsverband dus geen financieel risico waarvoor weerstandsvermogen aangehouden moet worden, maar de aangesloten schoolbesturen zullen van het samenwerkingsverband op dit punt wel een goede beheersing en monitoring verlangen, zodat (plotselinge) korting van hun lumpsum voorkomen wordt.

Ook vóórdat het maximum van de uitputtingsregeling bereikt is, kan het verband binnen de eigen begroting al geconfronteerd worden met noodzakelijke verschuivingen, omdat de afdrachten aan (v)so, sbo, lwoo en pro hoger zijn dan begroot, zodat minder geld beschikbaar is voor, bijvoorbeeld, ondersteuning op en door de reguliere scholen. Ook op dit type verrassingen zitten de aangesloten schoolbesturen niet te wachten. Daarom geldt ook hier een goede monitoring en beheersing en een financiële buffer bij het samenwerkingsverband. Die financiële buffer kan dan ingezet worden in een situatie waarin, nadat de begroting is vastgesteld, blijkt dat er toch hogere uitgaven zijn voor bijvoorbeeld (v)so of lwoo. Het samenwerkingsverband is dan niet genoodzaakt in de lopende begroting direct te korten op - bijvoorbeeld - aan de scholen uit te keren bedragen. We gaan er in deze notitie dus niet van uit dat het samenwerkingsverband vrijwel geen financiële buffer hoeft aan te houden, omdat financiële tegenvallers vrijwel direct aan de schoolbesturen kunnen worden doorgegeven. Zo moet de relatie tussen samenwerkingsverband en schoolbestuur naar onze mening niet in elkaar steken.



De uitputtingsregeling voorkomt overigens niet dat een samenwerkingsverband failliet kan gaan. Een faillissement van een samenwerkingsverband is niet per definitie onmogelijk. Bijvoorbeeld door een te duur OPDC, door te 'dure' arrangementen, door een zwaar opgetuigd 'centraal bureau' naast hoge verwijzingspercentages naar de speciale voorzieningen kan een verband wel degelijk failliet gaan. Waarbij de aangeslotenen dan wel gehouden zijn onmiddellijk een doorstart te maken, omdat aansluiting bij een samenwerkingsverband passend onderwijs nu eenmaal een wettelijke verplichting is).

Hoe beter de reguliere scholen in staat zijn om passende ondersteuning te bieden, des te minder leerlingen hoeven verwezen te worden naar speciale ondersteuningsvoorzieningen. Daarmee kunnen uitgaven bespaard worden die dan geïnvesteerd kunnen worden in versterking van kwaliteit en ondersteuning van de reguliere scholen. In die zin is er sprake van communicerende vaten.

Samenwerkingsverbanden dienen zich ten opzichte van hun aangeslotenen verplicht te voelen bijzonder goed werk te maken van risicoanalyse en -beheersing. Het samenwerkingsverband is, als dit lukt, voor schoolbesturen een qua bedrijfsvoering betrouwbare partner. Samenwerkingsverbanden nemen, mede in het belang van de aangeslotenen, risicomanagement dus serieus. Zij doen dit door risico's in te perken met behulp van algemene en specifieke beheersmaatregelen.



1.3.2. De invloed van beleidskeuzes

Het eerste aspect dat van invloed is op de hoogte van het weerstandsvermogen dat uiteindelijk aangehouden moet worden is de gemaakte beleidskeuzes.

Wat in het ene samenwerkingsverband een risico is, is dat in het andere soms niet. Wat risico's zijn en wat niet, is onder meer sterk afhankelijk van de (beleids)keuzes die een samenwerkingsverband gemaakt heeft. We noemen hiervan enkele voorbeelden:

- Een samenwerkingsverband draagt alle kosten van verwijzingen naar het (v)so centraal. Een risico is dat deze begrotingspost overschreden wordt, omdat er meer TLV's moeten worden afgegeven dan gepland. Een verband dat alle middelen verdeelt over de schoolbesturen, inclusief de kosten van verwijzing naar het (v)so kent dít risico niet. Het risico is dan als het ware doorgegeven aan de schoolbesturen (juridisch blijft het samenwerkingsverband echter wel verantwoordelijk t.o.v. de (v)so-school).
- Een samenwerkingsverband dat ten aanzien van lwoo besloten heeft tot populatiebekostiging met een plafondbudget, kent op dit punt geen financiële risico's. Een verband dat niet gekozen heeft voor deze vorm van opting out kent wel risico's op dit punt.
- Een samenwerkingsverband dat alle personele inzet via detacheringsovereenkomsten met aangesloten schoolbesturen heeft geregeld, kent vrijwel geen personele risico's (tenzij deze risico's in de detacheringsovereenkomst zijn doorgegeven aan het samenwerkingsverband). Aan deze doorgifte van risico zit meestal ook een prijskaartje. Een samenwerkingsverband met tientallen personeelsleden in eigen dienst kent veel grotere rechtstreekse personele risico's.

Een risicoanalyse is dus altijd maatwerk, gebaseerd op de unieke kenmerken (beleidskeuzes) van het eigen samenwerkingsverband. Een risicoanalyse is daarom niet te koop of te kopiëren van een ander samenwerkingsverband. Het is het resultaat van een proces dat het verband zelf moet doorlopen. Deze notitie ondersteunt u daarbij. Soms kan externe ondersteuning van pas komen. In de bijlage bij deze notitie zijn voorbeelden opgenomen van door samenwerkingsverbanden geïnventariseerde risico's. Zij kunnen u 'inspireren' bij het maken van uw verband-specifieke risicoanalyse.



Of iets een risico is bepaalt u uiteindelijk zelf, in de specifieke risicoanalyse van uw samenwerkingsverband, gebaseerd op uw beleidskeuzes en omstandigheden. We willen u in deze notitie ook op dit punt wel aan het denken zetten. Door enkele onderwerpen te noemen die soms in risicoanalyses opgenomen worden, maar daar mogelijk niet thuis horen. Omdat ze niet voldoen aan het criterium 'tijd, plaats, aard en omvang zijn onbekend'.

Krimp van het aantal leerlingen	Voor scholen en schoolbesturen kan dit een aanzienlijk risico zijn (marktaandeel). Voor het samenwerkingsverband veel minder (zitten de leerlingen niet op de ene school, dan zitten ze wel op de andere). Bovendien zijn de inkomsten per leerling voor het samenwerkingsverband relatief beperkt. Krimp van het aantal leerlingen kan in beginsel goed in de (meerjaren)begroting verwerkt worden en is daarmee geen risico.
BTW	Er is inmiddels duidelijkheid over wat wel en niet BTW vrijgesteld is. Nadere details kunnen in overleg met de belastinginspecteur worden vastgesteld. De begroting kan hierop aangepast worden.
Herbestedingsverplichting	Door tijdig op overeenstemming gericht overleg te voeren, ook over de periode na 1 augustus 2016, kunnen tijdig sluitende afspraken worden gemaakt zodat van een risico geen sprake meer is.
Kosten arrangementen	Heldere normeringen en vuistregels kunnen verrassingen voorkomen.

1.3.3. Kwaliteit bedrijfsvoering

Het tweede aspect dat invloed heeft op de hoogte van het weerstandsvermogen is de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Via een goede bedrijfsvoering is een samenwerkingsverband in control. Een belangrijk aspect hierin is het budgetbeheer. Dat houdt onder meer in dat de meerjarenbegroting deugdelijk wordt opgesteld, waarbij in principe de risico's bij alle baten en lasten zo scherp mogelijk in kaart worden gebracht en er eventueel met scenario's wordt gewerkt. Naarmate de kwaliteit van de (meerjaren)begroting toeneemt, kan de omvang van het weerstandsvermogen afnemen. Uit een goede meerjarenbegroting blijkt dat men de organisatie door en door kent en er weinig verrassingen plotseling zullen opduiken. In feite leidt het opstellen van een meerjarenbegroting 'automatisch' tot een risicoanalyse en -beheersing. Anders blijken de opgegeven bedragen onvoldoende onderbouwd te kunnen worden. Een goede (meerjaren)begroting heeft, in combinatie met een toereikend weerstandsvermogen, ook geen post onvoorzien nodig. Algemene beheersmaatregelen, zoals genoemd in de volgende paragraaf, dragen bij aan een kwalitatief goede bedrijfsvoering.



1.3.4. Beheersmaatregelen

Ten derde beïnvloeden beheersmaatregelen (hun kwaliteit en de mate waarin ze geïmplementeerd zijn) de omvang van het weerstandsvermogen.

Risico's vertalen zich in gebeurtenissen waarvan onderkend wordt dat ze zich voor kunnen doen, maar waarvan tijd, plaats, aard en omvang onbekend zijn. Optredende risico's vertalen zich (uiteindelijk) vaak in financiële gevolgen, maar risico's kunnen ook betrekking hebben op doelmatigheid. In dat laatste geval worden beschikbare middelen inefficiënt ingezet, de organisatie bereikt (een deel van) haar doelstellingen niet of tegen te hoge kosten. Andere risico's hebben direct financiële impact. Veel risico's kunnen beperkt of zelfs geëlimineerd worden door beheersmaatregelen.

Algemene beheersmaatregelen zorgen er voor dat de beleids- en bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden op kwalitatief goed niveau is. Voorbeelden van algemene beheersmaatregelen zijn:

- a. De beleidsplannen van het samenwerkingsverband (Ondersteuningsplan en jaarplannen) zijn concreet. De beoogde resultaten zijn volgbaar, te monitoren.
- b. De (meerjaren)begroting is van goede kwaliteit. Er zijn duidelijke, verifieerbare aannames toegepast en de koppeling met de inhoudelijke plannen is volgbaar. De meerjarenbegroting wordt periodiek bijgesteld, zodat aangesloten van het verband kunnen anticiperen op eventuele veranderingen. De continuïteit van het verband is sterk gelegen in de kwaliteit van de meerjarenbegroting, meer nog dan in het weerstandsvermogen
- c. Periodieke tussentijdse rapportages geven goed inzicht in de (tussentijdse) realisatie van de inhoudelijke en de financiële doelstellingen.
- d. Er wordt gewerkt met vormen van monitoring en het genereren van ervaringscijfers.
- e. De werkprocessen zijn geborgd; er is een beschreven en geïmplementeerde administratieve organisatie/interne beheersing (AO/IB).
- f. De besluitvormingsprocessen zijn van kwalitatief goed niveau.
- g. Er zijn verzekeringen afgesloten.

Het kan tijd vergen bepaalde beheersmaatregelen te ontwikkelen en te implementeren. Dan is het gewenst een plan van aanpak (inclusief planning) op te stellen. Naarmate meer beheersmaatregelen geïmplementeerd worden, kan het benodigde weerstandsvermogen dalen.

In aanvulling op algemene beheersmaatregelen kan het gewenst zijn specifieke beheersmaatregelen te treffen, gericht op het beheersen van specifieke risico's. Dit zijn beheersmaatregelen die zich richten op één bepaald risico (zie voorbeelden in de bijlage).



1.4 Weerstandsvermogen

Beheersmaatregelen zullen er nooit toe leiden dat alle risico's kunnen worden uitgesloten. Daarom dient elke organisatie weerstandsvermogen aan te houden. Zodat de financiële effecten van optredende risico's opgevangen kunnen worden, zonder dat elementaire processen (bijvoorbeeld extra ondersteuning van leerlingen) verstoord worden of faillissement dreigt. Hiermee wordt bedoeld dat een (plotseling) optredend risico niet direct de uitvoering van de lopende begroting of de eerstvolgende schijf van de meerjarenbegroting in gevaar brengt. De financiële buffer (het weerstandsvermogen) zorgt er voor dat het (plotseling) optredende financiële nadeel 'afgeboekt' kan worden op het weerstandsvermogen. Hiermee wordt directe negatieve financiële impact op de (lopende) begroting van de aangesloten schoolbesturen voorkomen. Om te bepalen hoeveel weerstandsvermogen aangehouden moet worden, worden risico's, met inachtneming van de geïmplementeerde beheersmaatregelen, gewogen. Deze weging kan op twee manieren geschieden: risico's kunnen gewogen en gekwantificeerd worden of er kan een algemeen risicoprofiel bepaald worden. Samenwerkingsverbanden hebben bij het bepalen van hun weerstandsvermogen niets aan de voor schoolbesturen beproefde kengetallen. Deze zijn niet adequaat. Immers, samenwerkingsverbanden kennen (over het algemeen) nauwelijks materiële vaste activa, geen gebouwen, maar wel (soms sterk fluctuerende) verplichte afdrachten. En bovendien gelden voor elk verband andere beleidskeuzes en omstandigheden, bijvoorbeeld de mate waarin risico's zijn 'doorgegeven' aan de schoolbesturen en de mate waarin personeel in dienst is.



Methode 1: risico's wegen en kwantificeren

De eerste methode om het weerstandsvermogen te bepalen is het afzonderlijke wegen van alle mogelijke risico's. Elk risico wordt dan (na verdiscontering van geïmplementeerde beheersmaatregelen) gewogen in relatie tot de kans dat het risico zich zal voordoen en de impact die dit dan zal hebben. Dit wordt bijvoorbeeld gewogen op een vijf-puntsschaal. De vermenigvuldiging van kans maal impact levert een som op. Hoe hoger deze som, des te hoger het gewogen risico. De som wordt vervolgens beredeneerd en onderbouwd vertaald in een bedrag in aan te houden weerstandsvermogen vertaald. Een voorbeeld verband vo voerde deze methodiek als volgt uit.

Risico	Kans	Impact	Som	Kwantificering in weerstandsvermogen	Toelichting
Fluctuaties vso, lwoo en pro leerlingen (vso o.a. i.v.m. residentieel)	5	3	15	€ 200.000	Ervaringscijfers ontbreken nog
Personele risico's	3	4	12	€ 150.000	Interim, conflicten, uitkeringen
Beëindiging additionele gemeentelijke subsidies	3	5	15	€ 150.000	Zachte landing mogelijk maken
Overige risico's	3	2	6	€ 50.000	Optelsom van kleinere risico's
Totaal				€ 550.000	

Dit verband kende eind 2015 een algemene reserve van € 1.500.000. De totale baten bedragen € 10 miljoen. Op basis van haar onderbouwde risicoanalyse kan dit samenwerkingsverband dus plannen maken voor de inzet van een deel (ongeveer 60%) van haar algemene reserve, want de kwantificering leidt tot een bedrag van € 550.000 (ruim 5%). Het risico van deze methode is dat al snel veel te veel weerstandsvermogen wordt aangehouden, omdat risico's worden opgeteld, terwijl ze zich in de praktijk vrijwel nooit allemaal tegelijkertijd voor zullen doen. Een te hoog weerstandsvermogen is ongewenst. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs met een (veel) te hoog weerstandvermogen zullen hier door stakeholders op bevroegd worden.



Methode 2: Risicoprofiel bepalen

De tweede methode om het benodigde weerstandsvermogen vast te stellen is het bepalen van het risicoprofiel van de organisatie. Het gaat hier dan wel om risico's die bij onvoldoende beheersing binnen een à twee jaar kunnen leiden tot een uitstroom van middelen/extra kosten; de invloed van strategische risico's op de wenselijke omvang van de buffer is op korte en middellange termijn niet te kwantificeren. Hier moet van jaar tot jaar steeds een nieuwe inschatting van worden gemaakt. De risicoanalyse leidt tot een integraal_risicoprofiel van een samenwerkingsverband. Er wordt gekeken naar factoren die de doelstellingen van de organisatie bedreigen, waarbij een aantal risico's rechtstreeks tegenvallers in de exploitatie kunnen veroorzaken, direct of op termijn van één of twee jaar. Bijvoorbeeld: het niet op orde hebben van het opleidingsbeleid leidt niet direct tot extra kosten, maar zal op termijn de doelstelling van de organisatie wel ondermijnen.

De bufferliquiditeit is nodig voor de dekking van tegenvallers die voortvloeien uit significante fluctuaties in de exploitatie. Het gaat hierbij om teruglopende inkomsten zonder dat hier afnemende uitgaven tegenover kunnen staan. Of andersom: hogere uitgaven, zonder dat de inkomsten meegroeien. De bufferliquiditeit dient ter overbrugging van de periode waarin de inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht.

In deze methode drukt het samenwerkingsverband de geanalyseerde risico's, onder meer in relatie tot de genomen algemene en specifieke beheersmaatregelen, uit in een percentage van de inkomsten. Dit percentage wordt als weerstandsvermogen aangehouden, met inachtneming van een bepaald minimum. Hierbij kan bijvoorbeeld de volgende tabel worden aangehouden.

	goed	matig	slecht
Mate van 'in control' m.b.t. verplichte afdrachten sbo, en/of (v)so, lwoo en pro	1%	1,5%	➤ 2%
Kwaliteit bedrijfsvoering	0,5%	1%	➤ 1,5%
Kwaliteit beheersmaatregelen	0,5%	1%	➤ 1,5%

Volgens deze methodiek bedraagt het minimale weerstandsvermogen van een swv passend onderwijs 2% en het maximum 5% of veel meer. Hierin zijn specifieke kenmerken van verbanden (beleidskeuzes en omstandigheden) echter nog niet verdisconteerd.

Het is belangrijk dat het samenwerkingsverband het aan te houden weerstandsvermogen kan onderbouwen. Wat niet onderbouwd kan worden, geldt als te hoog en kan dus besteed worden aan activiteiten passend onderwijs.

Een voorbeeld verband po voerde deze methodiek als volgt uit.



Aspect		
Mate van 'in control' m.b.t. verplichte afdrachten sbo, en/of (v)so, lwoo en pro	3%	Aantallen fluctueren nog sterk
Kwaliteit bedrijfsvoering	0,5%	Deze is uitstekend op orde
Kwaliteit beheersmaatregelen	1%	Nog niet alle maatregelen zijn geïmplementeerd
Effect eigen beleidskeuzes en specifieke omstandigheden	0,5%	Bepaalde onzekere subsidies
Totaal	5%	

1.5 Proces

In de notitie is toegelicht hoe het samenwerkingsverband werk kan gaan maken van risicomanagement. Zo'n proces kan op diverse manieren. In kleine kring (directeur samenwerkingsverband en controller) of met veel medewerkers (bottom-up). Dit laatste vergroot het draagvlak en kan leiden tot kwaliteitsverbetering. Bovendien komen bij betrokkenheid van meer medewerkers ook de operationele risico's meer aan de orde. Anderzijds wordt het proces intensiever en omvangrijker.

Voor alle vormen geldt dat het (bewustwordings-)proces minstens zo belangrijk is als het eindresultaat (de lijst met (gewogen) risico's en een beredeneerde hoogte van het weerstandsvermogen).

Aanbevolen wordt de risicoanalyse periodiek te herhalen. Bijvoorbeeld twee keer per jaar, bij het opstellen van de begroting in het najaar en het opstellen van het jaarverslag in het voorjaar (het effect van de peildatum is dan ook bekend). Risicomanagement kan als groeimodel worden geïmplementeerd. Aanvankelijk kunnen enkele medewerkers de risicoanalyse opstellen. Later kan er dan meer bottom-up gewerkt worden, met input van meer medewerkers.

1.6 Tenslotte

Samenwerkingsverbanden dienen de tot hun beschikking staande middelen maximaal in te zetten voor passend onderwijs. Een verantwoord, maar minimaal weerstandsvermogen draagt hier aan bij. We hopen dat deze notitie u helpt uw weerstandsvermogen verantwoord én laag te houden.



Bijlage Voorbeelden van risico's en beheersmaatregelen

In dit deel van de notitie zijn voorbeelden opgenomen van de omschrijving van risico's en voorbeelden van daaraan te koppelen beheersmaatregelen. Het is geen uitputtende opsomming en bepaalde risico's zijn in uw situatie mogelijk niet van toepassing of in uw situatie zijn andere beheersmaatregelen gewenst. De voorbeelden willen u op weg helpen bij het maken van een specifieke risicoanalyse voor uw samenwerkingsverband.

In de notitie zijn vier mogelijke rubriceringsvormen van risico's genoemd. Elke vorm illustreren we in deze bijlage met een aantal voorbeelden.

2.1 Risico's geanalyseerd langs de lijn van de begroting

Risico	Beheersmaatregelen
Risico's in de baten	
Een deel van de activiteiten van het samenwerkingsverband is gefinancierd met gemeentelijke subsidies . Deze worden beëindigd. Als gevolg hiervan is het samenwerkingsverband genoodzaakt op budgetten van andere activiteiten te bezuinigen, omdat anders geen dekkend aanbod meer beschikbaar is.	<ul style="list-style-type: none"> - Dit gegeven kwantificeren in de risicoparagraaf van de (meerjaren)begroting. De totale som van deze additionele baten bepalen. - Alternatieve scenario's achter de hand hebben. - Het belang van de additionele financiering etaleren in rapportages. - Voeling houden met politieke ontwikkelingen.
Voor een aantal leerlingen gelden bijdragen vanuit de Wet langdurige zorg en vanuit de zorgverzekeringen. Deze bijdragen kunnen veranderen.	Tijdig overleg voeren met zorgkantoor (Wlz) en met zorgverzekeringen en streven naar meerjaarlijkse afspraken omtrent de toekenning.
Risico's in de verplichte afdrachten	
Het aantal sbo, (v)so, lwoo, pro leerlingen op teldatum is hoger dan verwacht, en/of het aantal leerlingen op de peildatum (voor (v)so en sbo). Hierdoor stijgen de verplichte uitgaven . Omdat dit direct om grote bedragen kan gaan, kan er druk op de andere activiteiten van het samenwerkingsverband komen te staan. Bovendien kan bij een bepaald (hoog)	<ul style="list-style-type: none"> - Afgifte beschikkingen (aantal en prijscategorieën) monitoren, evenals verwijzende scholen e.d. Zo nodig sancties afspreken in relatie tot relatief hoge verwijzing door scholen. - Trends signaleren, analyseren en in MJB verwerken. - In de toelichting op de begroting aangeven hoeveel procent van het



niveau van deelname ook een directe korting op de lumpsum van de schoolbesturen aan de orde zijn (omdat het totale budget resp. lichte en zware ondersteuning is uitgeput door de verplichte afdrachten.	budget lichte c.q. zware ondersteuning aan de verplichte afdrachten wordt besteed (is de gevarezone in beeld?).
Het samenwerkingsverband wordt keer op keer verrast door verplichte afdrachten die voortkomen uit residentieel geplaatste leerlingen.	- Kijkglazen (DUO) beter benutten. En bij twijfel scholen aanspreken. - Met scholen die residentiële leerlingen plaatsen afspraken maken over levering van maandelijkse informatieve overzichten (incl. prognose).
Het samenwerkingsverband wordt geconfronteerd met sluiting van een pro school in het naburige swv. Hierdoor neemt het aantal pro leerlingen in het swv fors toe.	Regionale ontwikkelingen goed volgen. En eventueel als scenario in de meerjarenbegroting verwerken. Met aanpalend swv afspraken trachten te maken over overdracht van middelen.
Risico's in de (beleids)activiteiten van scholen in het samenwerkingsverband	
Scholen ontvangen middelen voor het realiseren van basisondersteuning. Er zijn geen prestatie- en/of verantwoordingafspraken gemaakt. Hierdoor heeft het samenwerkingsverband geen zekerheid over doelmatige inzet van deze middelen en kan hier in het Jaarverslag geen verantwoording over afleggen.	- Afspraken maken over de kaders waarbinnen deze middelen ingezet dienen te worden (prestatieafspraken) - Afspraken maken over de wijze waarop de inzet van de middelen verantwoord dienen te worden - Monitoring, auditing
Er worden veel meer, en duurdere, arrangementen toegekend dan begroot.	- Monitoring (waardoor ontstaat de overschrijding, waar vinden de overschrijdingen plaats, welke typen arrangementen betreft het, etc.) - Budget in volgende begroting verruimen - Criteria aanscherpen



2.2 Risico's gegroepeerd naar strategisch, tactisch en operationeel

Risico	Beheersmaatregelen
Risico's op strategisch niveau	
Scholen of afdelingen (sbo, (v)so, lwoo, pro) functioneren kwalitatief en/of bedrijfseconomisch onvoldoende , waardoor een deel van het dekkende aanbod niet in de gewenste vorm beschikbaar is.	- Jaarlijks bestuurlijk het gewenste dekkende netwerk bepalen, gewenste ontwikkelingen op middellange termijn in beeld brengen en eventueel maatregelen nemen.
Er is onvoldoende kennis van de regeling ' wettelijk verplichte herbesteding schooljaar 2015-2016' en de ' Tripartite overeenkomst personele gevolgen passend onderwijs'. Hierdoor worden verkeerde afspraken gemaakt.	- Juiste informatie vergaren - Genomen beslissingen herzien
Risico's op tactisch niveau	
De binnen het samenwerkingsverband ontworpen systematiek werkt calcu-lerend gedrag in de hand. Bijvoorbeeld: schoolbesturen bepalen zelf wanneer een leerling toelaatbaar dient te worden verklaard voor het (v)so en welke (prijs)categorie aan de orde is. Het beleid van het verband is dat TLV's in de categorie 1 en 2 voor rekening van het schoolbestuur komen en categorie 3 voor centrale rekening. Schoolbesturen stellen relatief veel TLV's cat. 3 vast.	- Categoriebepaling centraliseren (bij schoolbesturen weghalen, geschil over categorie is ook een juridische zaak van het samenwerkingsverband en niet van de school).
Risico's op operationeel niveau	
Scholen vragen arrangementen aan voor ondersteuning die onder de basisondersteuning valt.	- Basisondersteuning nader expliciteren - Commissie die arrangementen toekent nader instrueren.
Bijdragen van zorginstellingen, gemeenten, zorgverzekeringen e.d. zijn ontoereikend. Hierdoor komt ook de doeltreffendheid van de extra ondersteuning in het onderwijs in gevaar.	- Op momenten van op overeenstemming gericht overleg (oogo) met gemeenten, zorgkantoor (Wlz) en zorgverzekeringen harde afspraken maken.



2.3 Risico's gerangschikt naar domeinen

Risico	Beheersmaatregelen
Risico's in het onderwijskundig domein	
Diverse scholen zijn niet in staat het overeengekomen niveau van basisondersteuning in de praktijk te brengen.	- Verbetertraject met het betreffende schoolbesturen afspreken. - Korten op toegekende middelen voor basisondersteuning.
Risico's in het domein governance	
Bestuursleden behartigen schoolbestuurlijke belangen in plaats van de regionale, gezamenlijke belangen.	- Governance qua opzet en werking evalueren en eventueel aanpassen.
Risico's in het domein bedrijfsvoering	
De administratieve organisatie en de interne beheersing (AO/IB) is niet beschreven. Als gevolg hiervan worden elementaire principes in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld het vier-ogen principe) niet toegepast.	- Administratieve organisatie (en IB) op schrift stellen, implementeren en periodiek auditen.
Risico's in het domein financiën	
De tussentijdse financiële rapportages bevatten geen onderbouwde eindejaarsprognose . Hierdoor kijkt het samenwerkingsverband feitelijk alleen maar vooruit en is er geen grip op de nabije toekomst.	- Met het administratiekantoor en/of de controller afspraken maken over toevoeging van deze prognose.
Risico's in het domein personeel	
De begroting houdt onvoldoende rekening met kosten die incidenteel voortvloeien uit werkgeverschap (vervanging, interim-arbeid, conflicten e.d.)	- Verzekering - Weerstandsvermogen - Bedrag in begroting opnemen
Detacheringsovereenkomsten zijn kwalitatief onvoldoende. Ze bevatten bijvoorbeeld geen bepalingen over de componenten die in rekening gebracht worden (loonkosten, opslag voor overhead, reis- en scholingskosten,)	- Beleid formuleren - Deugdelijke modelovereenkomst detachering opstellen



Risico's in het domein communicatie	
Veel scholen binnen het samenwerkingsverband zijn onbekend met het vastgestelde niveau van basisondersteuning .	<ul style="list-style-type: none"> - Besturen en directies aanspreken - In bestuursvergadering aan de orde stellen - Communicatie intensiveren
Risico's in het domein facilitair	
Een strategische leverancier gaat failliet . Bijvoorbeeld het administratiekantoor of de leverancier van de software voor het via een digitale workflow behandelen van aanvragen voor TLV's en arrangementen.	<ul style="list-style-type: none"> - Schriftelijk vastleggen dat leverancier borgt dat broncodes, databestanden e.d. eigendom van het samenwerkingsverband blijven. - Periodieke analyse van de strategische leveranciers.
Risico's met betrekking tot omgevingsfactoren	
Wijzigingen in de bekostiging (bijvoorbeeld vereenvoudiging bekostiging po en vo, beëindigen kleine scholen toeslag, wijziging gewichten- of impulsregeling) kan het historisch gegroeide functiebouwwerk van een school onbetaalbaar maken, waardoor bijv. formatie voor extra ondersteuning in de knel komt.	<ul style="list-style-type: none"> - Impactanalyse maken - Voorziening treffen voor "zachte landing"



2.4. Risico onderscheiden naar: risico's die voortvloeien uit het door het samenwerkingsverband geformuleerde beleid en de uitvoering hiervan, risico's die voortvloeien uit het beleid van de (landelijke en gemeentelijke) overheid en risico's die voortvloeien uit de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband

Risico	Beheersmaatregelen
Risico's die voortvloeien uit het door het samenwerkingsverband geformuleerde beleid en de uitvoering hiervan	
Scholen zetten van het samenwerkingsverband ontvangen middelen structureel in, waardoor er onvoldoende flexibiliteit is bij actuele behoeften van individuele leerlingen.	- Afspraken met schoolbesturen maken over flexibele inzet. - Monitoring
Uitvoering tripartite overeenkomst is nog niet afgerond.	- Prioriteit aan overleg geven en zo nodig reservering opnemen voor slechte afloop geschil.
Risico's die voortvloeien uit het beleid van de (landelijke en gemeentelijke) overheid	
Samenwerkingsverbanden vo draaien volledig op voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen .	- Lobby voor aanpassing wet- en regelgeving.
Samenwerkingsverbanden en besturen PO draaien op voor uitkeringen personeel (V)SO via Participatiefonds	- PO- en VO-raad overleggen met OCW omtrent eerlijke verdeling.
Risico's die voortvloeien uit de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband	
Het samenwerkingsverband begroot te voorzichtig . Hierdoor resteren er na afloop van het boekjaar onbestede middelen.	- Ervaringscijfers verzamelen, op basis waarvan realistisch begroot kan worden. - Monitoren, onder meer met betrekking tot de doelmatigheid van de inzet van middelen.

