



SWV PO 22.03

P A S S E N D O N D E R W I J S

Handboek Financiën



DOCUMENT Handboek Financiën
DATUM 27 mei 2026
VERSIE 1
STATUS Vastgesteld TB 27 mei 2026
OPSTELLER Directeur-bestuurder SWV PO 22.03

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Samenvatting	4
1 Begroten	7
1.1 De baten	7
1.2 Uitgaven: verplichte afdrachten PO (SBO/SO)	8
1.3 Overige lasten PO - de programma's	10
2 Vangnetbepaling	11
3 Organisatiestructuur	12
3.1 De kwaliteitscyclus	12
3.2 Doelstellingen en documenten	13
4 Beleidsrijk begroten	15
4.1 Verdeling middelen	15
5 Verantwoording	17
5.1 Rechtmatigheid	17
5.2 Doelmatigheid	17
5.3 Verantwoordingsplicht	17
6 Aspecten van administratie t.a.v. financieel beleid	18
6.1 Administratieve organisatie	18
6.2 Risicoanalyse	18
6.3 Kengetallen	19
6.4 Signaleringswaarde: financiële buffer	19
6.5 Inkopen en aanbesteden	19
6.6 BTW	19
6.7 Krimp	19
6.8 Treasury statuut	19
6.9 Schatkistbankieren	20
6.10 Procuratiematrix	20
Bijlage 1: Administratieve (financiële) processen	21

Inleiding

Per 1 juni 2026 introduceert SWV PO 22.03 een nieuwe begrotingssystematiek. Deze verandering is noodzakelijk om te voldoen aan de maatschappelijke opdracht van inclusief en thuis nabij onderwijs. In het nieuwe stelsel wordt meer nadruk gelegd op samenwerking, integraliteit en toekomstgericht financieel beleid. Het terugdringen van de instroom naar het gespecialiseerd onderwijs vormt een belangrijk uitgangspunt.

Het samenwerkingsverband krijgt hierbij een grotere verantwoordelijkheid, zoals vastgesteld in het Programma van Eisen Samenwerkingsverbanden en Besturen (OCW, juli 2024). Het bestuurlijk financieel beleidsplan beschrijft hoe het SWV de beschikbare middelen inzet ter ondersteuning van de beleidsdoelen en hoe de financiële sturing en verantwoording wordt georganiseerd. Transparantie, duurzaamheid en doelmatigheid staan hierbij centraal.



Samenvatting

Financieel beleidskader

Begroten

Door het hanteren van een meerjarenbegroting wordt de impact van beleidskeuzes in de tijd zichtbaar en kunnen middelen strategisch worden ingezet. Hierbij is het van belang dat de opzet van het ondersteuningsplan en de begroting congruent zijn, zodat beleidskeuzes direct financieel te volgen zijn.

Onderdelen van de begroting

De begroting is opgebouwd uit drie hoofdonderdelen:

Baten (inkomsten): Rijksbijdragen, subsidies, bijdragen van gemeenten en overige inkomsten.

Verplichte Afdrachten: Wettelijke afdrachten aan het speciaal basisonderwijs (SBO) en het speciaal onderwijs (SO).

Programmalasten: Kosten voor uitvoering van programma's, personeelsinzet en aanvullende ondersteuning.

Deze opzet maakt een heldere toewijzing van middelen mogelijk en ondersteunt beleidsrijk begroten.

Inkomsten- en uitgavenstructuur

Baten samenwerkingsverband PO

De belangrijkste parameters voor de inkomsten van het samenwerkingsverband zijn:

- Leerlingaantallen regulier basisonderwijs (BaO)
- Leerlingaantallen speciaal basisonderwijs (SBO)
- Achterstandsscores van BaO-scholen
- Rijksbekostigingstarieven

Lumpsumfinanciering: Het samenwerkingsverband werkt met een lumpsumfinanciering, wat maximale beleidsvrijheid biedt. Alleen wanneer de verplichte afdrachten de baten overstijgen, wordt een korting toegepast bij de aangesloten schoolbesturen.

Overige Inkomsten: Naast de rijksbijdragen ontvangt het samenwerkingsverband incidentele middelen, zoals subsidies en gemeentelijke bijdragen. Structurele inzet van tijdelijke middelen wordt vermeden om financiële risico's te beperken.

Verplichte afdrachten

DUO verrekent automatisch de ondersteuningsbekostiging voor SBO- en SO-scholen met het budget van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband betaalt voor elke leerling waarvoor een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) is afgegeven. Deze afdrachten hebben direct invloed op de beschikbare ruimte voor beleidsprogrammering.

Overige lasten – programma's

De overige lasten omvatten de beleidsprogramma's zoals opgenomen in het ondersteuningsplan. Dit zijn kosten voor begeleiding, deskundigheidsbevordering, kwaliteitsontwikkeling, ambulante ondersteuning en projectmatige inzet op thema's zoals thuis nabij onderwijs.

Beleidsrijk begroten

Het samenwerkingsverband PO 22.03 werkt vanaf 2026 beleidsrijk. Dit houdt in dat middelen worden toegewezen op basis van strategische keuzes en dat niet alle middelen per jaar uitgegeven hoeven te worden. Reservering voor meerjarige projecten is mogelijk en gewenst.

Beleidsuitgangspunten

- Duurzaam investeren, met prioriteit voor deskundigheidsbevordering.
- Stimuleren van thuis nabij onderwijs boven bekostigen van langdurige verwijzing.
- Actieve inzet van eigen expertise voor coaching en ondersteuning.
- Sturing op samenwerking en kennisdeling binnen en tussen netwerken.
- Gebiedsgericht werken met maatwerkafspraken.
- Data gedreven werken en sturen op onderbouwde analyses.
- Verantwoordingsplicht voor middelen op school- en bestuursniveau.
- Vaste verhoudingen tussen expertise inzet en het schoolmodel.
- Schoolbesturen maken expliciete afspraken over hun bijdrage aan netwerkactiviteiten.

Middelenverdeling

Rechtstreekse Afdracht Gespecialiseerd Onderwijs: Toewijzing van middelen aan SBO- en SO-scholen, inclusief het stimuleren van inclusieve arrangementen in het regulier onderwijs.

Organisatie Samenwerkingsverband: Middelen voor coördinatie, ondersteuning, kwaliteitsmonitoring en netwerkcoördinatie.

Vrije bestedingsmiddelen voor scholen: Vrij te besteden middelen voor schoolbesturen binnen vastgestelde beleidskaders.

Organisatie voorzieningen (zoals OPDC/WijsZO/ GO+/ SO+): Gezamenlijke financiering van voorzieningen, met focus op tijdelijke plaatsingen en terugkeer naar regulier onderwijs.

Gemeentelijke netwerken en samenwerking: Faciliteren van samenwerking en innovatie binnen gemeentelijke netwerken.

Kwaliteitscyclus

Het samenwerkingsverband hanteert een strakke kwaliteits- en planningscyclus:

- Ondersteuningsplan (vierjarig): Beleidskader en lange termijn doelen.
- Meerjarenbegroting: Financieel plan gekoppeld aan het ondersteuningsplan.
- Jaarplannen en Jaarbegrotingen: Concretisering van doelen en middelen per jaar.
- Kwartaalrapportages (Q1 t/m Q4): Monitoring van voortgang en financiële realisatie.
- Jaarverslag (Q4): Verantwoording en evaluatie.

De kwaliteitscyclus waarborgt dat alle relevante gremia continu betrokken zijn bij de uitvoering en bijsturing van beleid.

Financieel beheer

Administratieve organisatie

Financieel beleid wordt ondersteund door een goed georganiseerde administratieve structuur, waaronder:

- Vaststelling en monitoring van verplichtingen.
- Beoordeling en verwerking van inkoopfacturen.
- Tijdige rapportages en budgetanalyses.
- Bijsturing op basis van budgetuitputting.

Dit alles is vastgelegd in het handboek administratieve organisatie.

Risico management

Jaarlijks wordt een risicoanalyse uitgevoerd gericht op:

- Wijzigingen in wet- en regelgeving.
- Ontwikkelingen in leerlingaantallen.
- Betrouwbaarheid van baten en incidentele subsidies.
- Personeels- en werkgeversrisico's.
- Kwaliteit van interne beheersing en Governance.

Indien noodzakelijk wordt een financieel weerstandsvermogen opgebouwd.

Signaleren eigen vermogen

De inspectie hanteert een signaleringswaarde van 3,5% van de baten, met een minimum van €250.000. Het samenwerkingsverband borgt dat het eigen vermogen binnen deze grenzen blijft.

Inkoop en aanbesteding

Inkoop vindt plaats conform de Europese aanbestedingsregels. Transparantie en doelmatigheid zijn leidend.

BTW beleid

Passend onderwijs is vrijgesteld van BTW, met uitzondering van administratieve processen.

Demografische krimp

Krimp vraagt om flexibiliteit in het ondersteuningsaanbod. Structurele aanpassing van voorzieningen kan nodig zijn bij langdurige daling van leerlingenaantallen.

Conclusie

Het bestuurlijk financieel beleidsplan biedt een solide kader voor de komende jaren. Het waarborgt dat de middelen van het samenwerkingsverband PO 22.03 doelmatig, transparant en strategisch worden ingezet. Door beleidsrijk begroten, gedegen risicomanagement en een robuuste kwaliteitscyclus kan het samenwerkingsverband flexibel inspelen op toekomstige ontwikkelingen en duurzaam bijdragen aan inclusief onderwijs.

1 Begroten

Begroten is het financieel vertalen van beleidsdoelstellingen. Door te rubriceren in een begroting komt er overzicht. Op deze wijze kan een duidelijke koppeling ontstaan tussen de inhoudelijke activiteiten en de besteding van de middelen. Het opstellen van een meerjarenbegroting heeft als voordeel dat de uitwerking van beleidskeuzes in meerjarenperspectief zichtbaar wordt. Niet alle keuzes hebben immers hun effect in het lopende of volgende kalenderjaar. Het is van belang om een heldere, overzichtelijke en transparante meerjarenbegroting te hebben.

SWV PO 22.03 houdt in het ondersteuningsplan (2026-2029) en de (meerjaren) begroting dezelfde structuur aan. De hoofdstukken in het ondersteuningsplan zijn dan de programmaposten in de begroting. Een dergelijke wijze van presenteren en structureren helpt de schoolbesturen en de ondersteuningsplanraad (OPR) om consequenties van beleidskeuzes te doorzien. De (meerjaren) begroting van het samenwerkingsverband PO 22.03 kent drie hoofdonderdelen:

Het samenwerkingsverband kent baten en uitgaven:

1. de baten (inkomsten)
2. de verplichte afdrachten; de bedragen die DUO op de baten inhoudt ten behoeve van de scholen voor speciaal onderwijs (SO) en speciaal basisonderwijs (SBO).
3. de overige lasten (uitgaven/programma's)

De baten, verplichte afdrachten en de overige (programma) lasten zijn communicerende vaten. Uit de baten dienen allereerst de wettelijk verplichte afdrachten bekostigd te worden. Wat resteert is beschikbaar voor de programma's die wij als samenwerkingsverband willen inzetten om thuis nabij onderwijs te verzorgen.

Onderstaand worden de drie hoofdonderdelen van een (meerjaren) begroting verder toegelicht. Hierbij wordt steeds eerst de situatie voor het PO en vervolgens het VO behandeld. Per 1 januari 2023 is de bekostiging van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs vereenvoudigd.

1.1 De baten

De baten zijn opgebouwd uit reguliere rijksbijdrage en subsidies.

1.1.1 Baten samenwerkingsverband PO

De parameters voor de rijksbaten van samenwerkingsverbanden PO zijn:

- leerlingaantallen regulier basisonderwijs (BaO)
- leerlingaantallen SBO (schoolgaand binnen het samenwerkingsverband)
- achterstandsscores van de BaO-scholen binnen het samenwerkingsverband
- bekostigingstarieven

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

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

Tabel 1: voorbeeld overzicht baten (rijksbijdragen) van samenwerkingsverbanden PO (maart 2023)

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

1.1.2 Lumpsum

Het samenwerkingsverband dient (dit wordt ook geadviseerd) deze budgetten te beschouwen als één lumpsum, zodat een maximale integrale afweging mogelijk is. Er is op dit punt één uitzonderingssituatie, deze wordt hierna onder verplichte afdrachten PO (paragraaf 1.2) besproken.

1.1.3 Overige inkomsten

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

1.2 Uitgaven: verplichte afdrachten PO (SBO/SO)

In het stelsel passend onderwijs wordt er onderscheid gemaakt tussen de basisbekostiging (de standaard bekostiging van een leerling in het regulier onderwijs) en de ondersteunings-bekostiging (de extra kosten voor een leerling in het gespecialiseerd onderwijs). DUO betaalt voor iedere leerling de basisbekostiging aan de school. Het samenwerkingsverband dat de TLV afgeeft, betaalt (automatisch via DUO door een inhouding op de baten) de ondersteunings-bekostiging aan de gespecialiseerde school. Dit bedrag wordt de verplichte afdracht genoemd. De parameters voor de verplichte afdrachten zijn: leerlingaantallen SBO (met TLV van het samenwerkingsverband) leerlingaantallen SO per categorie (met TLV van het Samenwerkingsverband) bekostigingsstarieven Samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO kennen twee vormen van verplichte afdrachten, verplichte afdrachten aan het SBO en het SO. De verplichte afdrachten worden aan de hand van de volgende criteria toegekend:

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

Tabel 2: Overzicht verplichte afdrachten samenwerkingsverband PO (maart 2023)

De tabel laat zien dat de verplichte afdrachten jaarlijks worden bepaald op basis van de voorafgaande teldatum 1 februari, in het geval van het kalenderjaar 2023 dus 1 februari 2022. Voor de ondersteuningsbekostiging SO gelden drie (standaard)tarieven, waar het samenwerkingsverband bij afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring een koppeling legt naar één van de drie categorieën. Het samenwerkingsverband kan kiezen uit één van de drie bedragen, maar kan geen ander (tussen)bedrag vaststellen. Dit is omschreven in het beleidsdocument 'Financiering GO en categorie-indeling TLV'. Het samenwerkingsverband betaalt de verplichte afdracht voor elke SBO- en SO-leerling waarvoor zij een TLV afgeeft. Dit is anders dan het aantal SBO-leerlingen waar het samenwerkingsverband baten voor ontvangt.

De baten worden namelijk berekend aan de hand van het aantal SBO-leerlingen dat naar school gaat op een school binnen de regio van het samenwerkingsverband. Bij de verplichte afdrachten gaat het om het samenwerkingsverband dat de TLV heeft afgegeven. Dit is het samenwerkingsverband waar de leerling naar school gaat (of woont als de leerling nog niet naar school gaat) op het moment dat de TLV wordt aangevraagd. Het samenwerkingsverband betaalt dus ook wanneer leerlingen niet meer in het samenwerkingsverband woonachtig/schoolgaand zijn. Meer informatie over toelaatbaarheidsverklaringen waar het samenwerkingsverband financieel verantwoordelijk is, is te vinden op <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/>

1.2.1 Beschikkingen

DUO OCW/DUO faciliteert de administratief-technische uitvoering van de betaling van de ondersteuningsbekostiging uit het budget van het samenwerkingsverband PO aan de (soms tientallen) s(b)o scholen. Dit wil zeggen dat DUO de aan het s(b)o af te dragen ondersteuningsbekostiging inhoudt op het budget van het samenwerkingsverband PO en uitbetaalt aan de s(b)o scholen. Samenwerkingsverbanden PO hebben hier dus zelf geen omkijken naar. Voor het budget zware ondersteuning worden dus eerst de te ontvangen baten berekend, op basis van het totaal aantal (s)BaO leerlingen, en op dit totaalbedrag wordt de te betalen ondersteuningsbekostiging SO in mindering gebracht. Ditzelfde principe geldt voor de baten lichte ondersteuning en de verplichte afdrachten SBO. Het samenwerkingsverband ontvangt een beschikking voor het netto bedrag, in de onderbouwing hiervan zijn de bedragen te vinden waar dit bedrag op gebaseerd is.

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

Tabel 3: Subsidie zware ondersteuning 2023 - onderbouwing (voorbeeld)

1.2.2 Verrekening OEC 't Ravelijn

't Ravelijn in Steenwijk heeft enkel het brinnummer voor een SBO-school. Alle leerlinge met een TLV- SO die daar onderwijs volgen worden ingeschreven met een TLV SBO-zwaar, qua bekostiging dezelfde categorie als SO. Echter, daardoor dient er een aanvullende uitkering van het samenwerkingsverband overgemaakt te worden. De Rijksoverheid keert enkel een TLV-SBO uit. Het verschil tussen SBO en SBO-zwaar (SO) wordt door het samenwerkingsverband per leerling aangevuld.

1.2.3 Korting op de lumpsum

Zoals benoemd in paragraaf 2.1 kunnen de baten van een samenwerkingsverband als lumpsum beschouwd worden. Dit wil zeggen dat er voor het gehele bedrag vrijheid is in de besteding, er zijn wat dat betreft geen schotten tussen de verschillende baten. Hier geldt echter een uitzondering, namelijk

wanneer de verplichte afdrachten van het SBO/SO de baten lichte/zware ondersteuning overstijgen. Als dit het geval is krijgen de aangesloten schoolbesturen te maken met een korting op hun lumpsum. Dit zou zelfs zodanig kunnen zijn dat de leden van het samenwerkingsverband facturen krijgen om bij te dragen tot de instandhouding van GO. DUO verhaalt dan automatisch het resterende bedrag bij de schoolbesturen, naar rato van het aantal leerlingen. Het andere budget blijft dan dus volledig voor het samenwerkingsverband beschikbaar. Als bijvoorbeeld de situatie ontstaat dat het totale budget voor lichte ondersteuning ontoereikend is om het SBO te bekostigen, dan zullen alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband worden gekort op hun lumpsum. Het samenwerkingsverband ontvangt dan nog wel de baten voor de lichte ondersteuning.

1.3 Overige lasten PO - de programma's

SWV PO 22.03 kent ook een aantal eigen programma's. Zo is er het orthopedagogisch didactisch centrum. Dit is een tijdelijke voorziening/ interventie. Het OPDC valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband. Daarnaast zijn er binnen het samenwerkingsverband GO+ en SO+ klassen waarvoor een aanvullende bekostiging is afgesproken en tot slot zijn er de maatwerktrajecten. De optelsom van alle kosten die samenhangen met de programma's, zowel personeel als materieel, vormt de lastenkant van de begroting. Dit zijn de directe lasten die het samenwerkingsverband zelf heeft. Het leeuwendeel van de lasten is immers verplichte afdracht (TLV's) die het samenwerkingsverband niet op haar rekening ontvangt, maar wat direct door DUO wordt ingehouden. In het begrotingsmodel worden deze verplichte afdrachten wel (separaat) opgenomen als lasten.

2 Vangnetbepaling

Samenwerkingsverbanden moeten als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging PO een vangnetbepaling voor aanvullende bekostiging (gespecialiseerd onderwijs) in hun ondersteuningsplan opnemen. Samenwerkingsverband PO 22.03 volgt de landelijke vastgestelde regeling voor vangnetbekostiging.

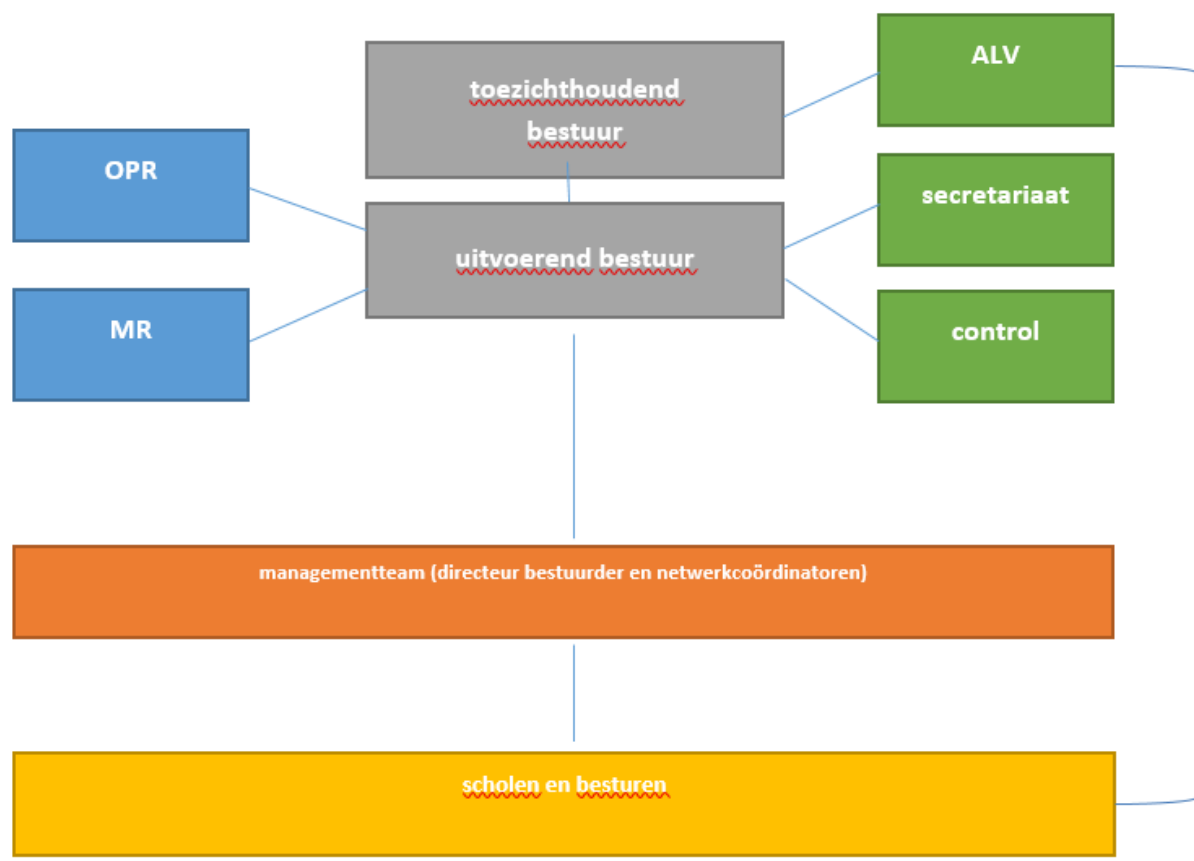
Bij de handreiking hoort een rekentool die de in de handreiking voorgestelde stappen doorrekent. De handreiking en rekentool worden ieder jaar geactualiseerd. De meest actuele bepaling en rekentool zijn via de volgende link op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs beschikbaar:

(<https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/instrumentarium-vangnetbepaling-gespecialiseerd-onderwijs/>)



3 Organisatiestructuur

Het samenwerkingsverband kent een uitvoerend bestuur en een toezichhoudend bestuur. Het toezichhoudend bestuur bestaat uit onafhankelijke leden en leden uit de vereniging samenwerkingsverband PO 22.03. Vanuit het toezichhoudend bestuur, per 01-01-2027 de Raad van Toezicht, wordt een auditcommissie samengesteld.

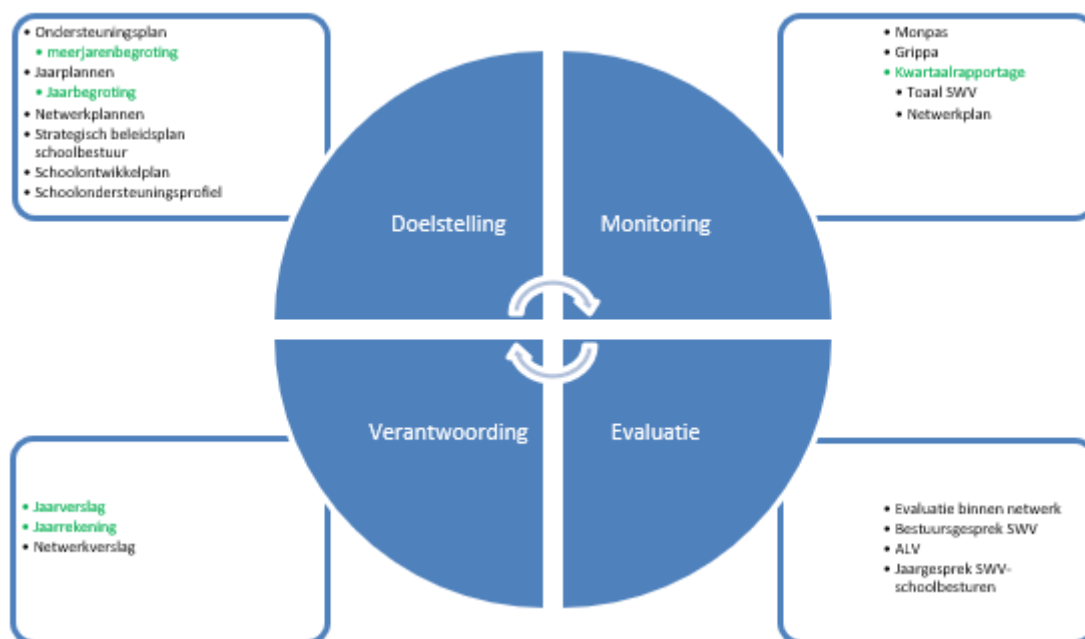


Figuur 1: organisatiestructuur samenwerkingsverband

3.1 De kwaliteitscyclus

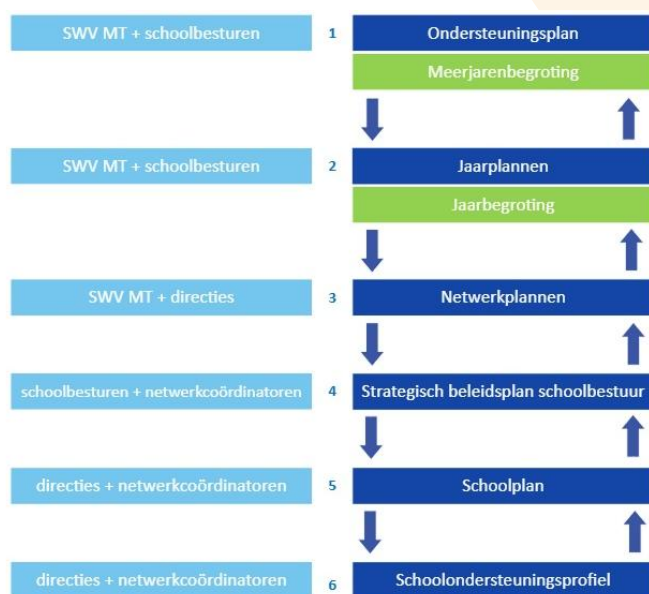
Het samenwerkingsverband PO 22.03 werkt vanaf 1 januari 2025 structureel met managementrapportages waarbij inhoud (resultaat uitvoering) gekoppeld is aan financiën. De voortgang zal vier keer per jaar gerapporteerd worden in de zogeheten kwartaalrapportages; Q1, Q2, Q3 & Q4. Hierbij is Q4 het jaarverslag. Indien nodig worden interventies ingezet op basis van data uit deze rapportages.

Daarnaast is het uitgangspunt van de huidige kwaliteitscyclus van samenwerkingsverband PO 22.03 de vierjarige cyclus van het ondersteuningsplan. De kwaliteitscyclus kenmerkt zich als een continu proces waarin doelstellingen worden geformuleerd en in plannen worden uitgewerkt, kwaliteitsnormen worden bepaald, monitoring gericht is op de voortgang van de realisatie van doelstellingen (inhoudelijk en financieel) en tot slot evaluatie, bijstelling en verantwoording plaatsvindt. In onderstaande figuur is de kwaliteitscyclus schematisch weergegeven. In de figuur zijn de onderdelen uit de Planning en Control cyclus in het groen weergegeven.



Figuur 2: PDCA

Door deze aanpak ontstaat er een gïntegreerd cyclisch systeem waarbij steeds stappen vooruit gezet worden in proces waarbij alle gremia; schoolbestuur, schooldirecties, toezichthoudend bestuur, MT samenwerkingsverband, netwerkcoördinatoren actief betrokken zijn en blijven.



Figuur 3: integratie structuren

3.2 Doelstellingen en documenten

Het ondersteuningsplan vormt de basis voor de doelstellingen en het beleid van het samenwerkingsverband. Verschillende (onderliggende) documenten van het samenwerkingsverband, gemeenten, de netwerken, schoolbesturen en scholen hangen onderling met elkaar samen en verhouden zich tot de doelstellingen in het centrale ondersteuningsplan, zoals weergegeven in de figuur. De verschillende documenten worden toegelicht.

3.2.1 Ondersteuningsplan

Eens in de vier jaar stelt het samenwerkingsverband een ondersteuningsplan op. In het ondersteuningsplan staan de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben voor de komende vier jaar en hoe de middelen voor passend onderwijs ingezet worden in het samenwerkingsverband.

3.2.2 Meerjarenbegroting

In de meerjarenbegroting wordt er een financiële vertaling gemaakt van het middellangetermijnbeleid. De doelstellingen uit het ondersteuningsplan worden gekoppeld aan de programmalijnen van de meerjarenbegroting.

3.2.3 Jaarplannen

Op basis van het ondersteuningsplan stelt het samenwerkingsverband vier onderliggende jaarplannen op. De beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen uit het ondersteuningsplan worden in het jaarplan weggezet in de tijd. Tevens worden de doelstellingen, de bijbehorende indicatoren, hoofd- en subactiviteiten, betrokkenen en een planning uitgewerkt. Gezamenlijk werken de medewerkers van het samenwerkingsverband met de schoolbestuurders en scholen aan het bereiken van deze doelstellingen.

3.2.4 Jaarbegroting

De jaarplannen hebben een relatie met de jaarbegroting. In de jaarbegroting worden de kaders vastgesteld voor de besteding van de middelen van het desbetreffende jaar.

3.2.5 Netwerkplannen

In de netwerken komt de focus te liggen op expertise en expertisedeling. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om vanuit centraal vastgestelde ambitie en doelstellingen (Ondersteuningsplan: de missie blijft de magneet) lokale uitwerking te realiseren. Ieder regionaal netwerk krijgt de opdracht om een netwerkplan op te stellen. De netwerkplannen hebben een looptijd van twee (kalender)jaren.

3.2.6 Strategisch beleidsplan schoolbestuur

In de strategische beleidsplannen van de schoolbesturen staat beschreven hoe de schoolbesturen werken aan hun doelen. Het centrale kader hiervoor is het ondersteuningsplan. Deze strategische beleidsplannen van de schoolbesturen worden opgesteld binnen de beleidscyclus van de schoolbesturen.

3.2.7 Schoolplan

In de schoolplannen van de scholen binnen het samenwerkingsverband staat beschreven hoe de scholen werken aan hun doelen. Het centrale kader hiervoor is het ondersteuningsplan. Deze Schoolplannen worden opgesteld binnen de beleidscyclus van de scholen.

3.2.8 Schoolondersteuningsprofiel

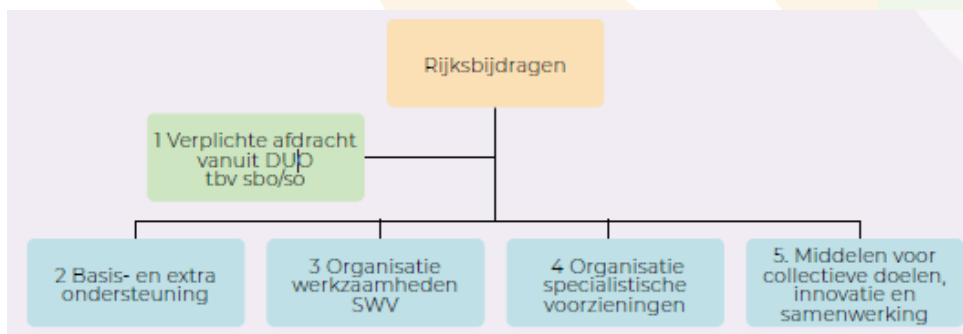
Op basis van het ondersteuningsplan stelt het SWV een eenduidig format op voor de schoolondersteuningsprofielen van de scholen. In het schoolondersteuningsprofiel beschrijft iedere school wat de mogelijkheden en grenzen van passend onderwijs op de school zijn. Elke school heeft zijn basisondersteuning op orde en dat zorgt ervoor dat verreweg de meeste leerlingen in ons SWV hiermee passend onderwijs krijgen. Elke twee jaar actualiseren scholen hun schoolondersteuningsprofiel op basis van de rapportage Q4.

4 Beleidsrijk begroten

SWV PO 22.03 verwacht dat de middelen die uitgekeerd worden aan schoolbesturen net als de middelen in eigen beheer op beleidsrijke wijze begroot worden. Dat wil zeggen dat niet het uitgangspunt is om het geld per jaar/ jaarlijks volledig te besteden, maar dat beschikbare middelen gekoppeld worden aan (strategische keuzes) ambities. En dat er weloverwogen keuzes gemaakt worden om middelen op korte, middellange en lange termijn in te zetten. Uitgangspunten die SWV PO 22.03 hanteert als het gaat om het besteden van de middelen:

- Er is sprake van een duurzaam karakter; scholing/deskundigheidsbevordering geniet de voorkeur.
- Het financieel faciliteren van thuisnabij onderwijs is preferent ten opzichte van het financieel korten wanneer dit niet lukt.
- Het samenwerkingsverband stuurt op samenwerking en kennisdeling tussen scholen.
- Er wordt gebiedsgericht samengewerkt.
- Het samenwerkingsverband werkt datagedreven en past financiering toe op bewezen resultaat.
- Begroten en verantwoorden van middelen doen alle scholen en schoolbesturen.
- Vanuit beleid wordt vastgesteld wat binnen het gehele samenwerkingsverband de verhouding tussen expertise en schoolmodel is. Er is sprake van een zogeheten hybride model. Ook de Rijksoverheid zal dit in wet opnemen.¹
- Middelen worden besteed op basis van een hybride model. Deels heeft het samenwerkingsverband kennis en expertise beschikbaar om besturen/scholen/teams te coachen en te begeleiden en deels gaan de middelen naar de besturen om de (basis) ondersteuning op peil te houden.
- Schoolbesturen maken intern afspraken over welke bijdrage zij (hun scholen) toekennen aan de samenwerking in netwerken.

4.1 Verdeling middelen



Figuur: allocatiemodel

Verplichte (rechtstreekse) afdracht aan het gespecialiseerd onderwijs

Een vastgesteld deel van de middelen wordt direct toegekend aan het gespecialiseerd onderwijs. Dit betreft de bekostiging van scholen voor speciaal (basis)onderwijs en instellingen die zich richten op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De rechtstreekse afdracht waarborgt dat deze scholen direct kunnen beschikken over de benodigde middelen voor passend onderwijs. Hierbij wordt rekening gehouden met een verwachte toename van de uitgaven als gevolg van de groei van het aantal toelaatbaar verklaarde leerlingen (TLV). Binnen het SWV wordt deelname aan de beleidsregel inclusieve leeromgeving toegejuicht. Daarmee kunnen de middelen van een TLV (financiën en/ of expertise) ingezet worden in het regulier onderwijs.

¹ Kamerbrief van passend naar inclusief onderwijs, 20 mei 2026

Middelen voor basis- en extra ondersteuning

Elk schoolbestuur ontvangt een gelijkwaardige bijdrage die vrij besteedbaar is binnen de kaders van het SWV. Deze middelen zijn bedoeld voor basisondersteuning en extra ondersteuning, en kunnen worden ingezet voor professionalisering, extra begeleiding van leerlingen, innovatie of onderwijskundige interventies. Schoolbesturen worden gevraagd om zowel op bestuurs- als schoolniveau een begroting op te stellen waarin de besteding van deze middelen inzichtelijk wordt gemaakt.

Middelen voor de organisatie werkzaamheden van het samenwerkingsverband

Een deel van de middelen wordt bestemd voor de organisatie en coördinatie van het SWV. Dit omvat onder andere de inzet van orthopedagogen, de ambulante dienst, het CA-CT, administratieve ondersteuning, beleidsontwikkeling en kwaliteitsmonitoring. Binnen het netwerk Steenwijkerland-Zwartewaterland wordt, conform het schoolmodel, aanvullend een compensatie toegekend aan besturen vanwege de eigen ondersteuningsstructuur. Dit is op basis van leerlingenaantal van de scholen in dit netwerk. Deze afspraak blijft van kracht totdat hierover een nieuw besluit wordt genomen binnen het nieuw op te stellen ondersteuningsplan 2026-2029.

Middelen voor de organisatie van voorzieningen

Binnen het SWV wordt het OPDC collectief bekostigd. Schoolbesturen dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de financiering van huisvesting en exploitatie. WijsZO werkt aan een krimpopgave en zet, door samenwerking met het gespecialiseerd onderwijs, meer in op het versterken van de reguliere context. Ook wordt gestreefd naar een bredere toepassing van tijdelijke plaatsing en gedeelde werkwijzen met andere gespecialiseerde voorzieningen binnen het SWV. De organisatie; inrichting, uitvoering en verantwoording is een onderdeel binnen de programmalijnen van het ondersteuningsplan 2026-2029.

Middelen voor collectieve doelen, innovatie en samenwerking

Het SWV stimuleert samenwerking tussen scholen binnen de verschillende gemeenten door het beschikbaar stellen van middelen voor gezamenlijke initiatieven. Schoolbesturen besluiten over de inzet en hoogte van deze middelen. De bijdrage voor de netwerken komt vanuit de basis- en extra ondersteuning. De netwerkcoördinatoren spelen een belangrijke rol in de begeleiding en afstemming van de netwerkplannen. Zij houden overzicht op zowel lokaal als samenwerkingsverbandniveau, en kunnen adviseren over het versterken en verbinden van plannen binnen en tussen netwerken.

5 Verantwoording

Samenwerkingsverbanden stellen middelen beschikbaar aan schoolbesturen om passend onderwijs te realiseren. Het is van groot belang dat deze middelen op een rechtmatige en doelmatige wijze worden ingezet. Dit betekent dat schoolbesturen niet alleen verantwoordelijk zijn voor het gebruik van deze middelen, maar ook voor het afleggen van verantwoording hierover. De wijze waarop verantwoording plaatsvindt is vastgelegd in het beleidsdocument ‘begroten en verantwoorden’.

5.1 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid houdt in dat de besteding van middelen voldoet aan alle geldende wet- en regelgeving, afspraken binnen het samenwerkingsverband en interne beleidskaders. Schoolbesturen dienen te kunnen aantonen dat:

- De middelen uitsluitend zijn ingezet voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt.
- Alle uitgaven correct zijn geadministreerd en controleerbaar zijn.
- Er geen sprake is van onrechtmatige verrijking of misbruik van middelen.

5.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid betekent dat de middelen effectief en efficiënt worden ingezet om het beoogde doel, het bieden van passend onderwijs, te realiseren. Schoolbesturen moeten inzichtelijk maken:

- Hoe de middelen bijdragen aan het verbeteren van onderwijs en ondersteuning voor leerlingen.
- Dat er een afweging is gemaakt tussen kosten en opbrengsten, waarbij verspilling wordt voorkomen.
- Dat de inzet van middelen leidt tot meetbare resultaten en kwaliteitsverbetering.

5.3 Verantwoordingsplicht

Schoolbesturen leggen jaarlijks verantwoording af aan het samenwerkingsverband over:

- De besteding van middelen (financiële verantwoording), op bestuurs- en schoolniveau.
- De bereikte resultaten en effecten (inhoudelijke verantwoording).

Deze verantwoording dient transparant, controleerbaar en tijdig te zijn, zodat het samenwerkingsverband kan toezien op een rechtmatige en doelmatige inzet van middelen.

6 Aspecten van administratie t.a.v. financieel beleid

6.1 Administratieve organisatie

Voor alle werkprocessen is het van belang om de administratieve organisatie en interne beheersing vast te leggen. Dit geldt zeker voor het hoofdproces, de besteding van de middelen, maar ook voor de processen rond het afgeven van TLV's, overeenkomsten over dienstverlening en detachering. De volgende onderdelen worden doorlopen ten aanzien van financieel beleid (graag verwijzen wij ook naar het 'handboek administratieve organisatie'):

- Vaststellen financiële verplichtingen aan de PO-scholen
- Vaststellen financiële verplichtingen aan de SO-scholen en SBO-scholen
- Vaststellen incidentele financiële verplichtingen op basis van afspraken ondersteuningsplan
- Vaststellen financiële verplichtingen personeel
- Beoordelen van inkoopfacturen
- Opdracht verlenen voor uitbetaling
- Betalingsprocedure
- Procedure bijwerken financiële administratie
- Opstellen van rapportages
- Beoordeling uitputting budgetten t.o.v. prognose
- Vaststellen noodzaak tot bijstelling van beleid en/of budgetten
- Treffen van maatregelen voor bijsturing
- Verwerken rijksbijdragen
- Factureren en innen van debiteuren

6.2 Risicoanalyse

Jaarlijks met het opstellen van de begroting zal SWV PO 22.03 een risicoanalyse uitvoeren. Risico's zijn gebeurtenissen waarvan onderkend wordt dat ze zich voor kunnen doen, maar waarvan tijd, plaats, aard en omvang onbekend zijn. Voor het realiseren van doelstellingen is het belangrijk goed zicht te hebben op deze risico's, de kans dat ze zich voordoen en de mogelijke impact. Veel risico's kunnen beperkt of zelfs geëlimineerd worden door beheersmaatregelen. Bij een risicoanalyse worden eerst de risico's in kaart gebracht. Een samenwerkingsverband loopt heel andere risico's dan een schoolbestuur. Een samenwerkingsverband heeft veel minder personele verplichtingen dan een schoolbestuur, maar de uitgaven van een samenwerkingsverband worden in belangrijke mate bepaald door factoren waar ze niet a la minute invloed op kan uitoefenen, zoals de deelname aan het SO en SBO. Een hogere deelname kan direct grote financiële gevolgen hebben, die uitvoering van het ondersteuningsplan onmogelijk maken. Bij het opstellen van een risicoanalyse spelen o.a. de volgende aspecten een rol:

- Beleid van de overheid (wijzigen van wet- en regelgeving)
- De hoogte en beheersbaarheid van diverse deelnamepercentages SO en SBO
- Een realistische prognose van de indicatoren voor de baten van de begroting
- De mate waarin er sprake is van incidentele subsidies en bijdragen
- De mate waarin het samenwerkingsverband extra ondersteuning intern financiert op basis van open eind constructies
- Het wel of niet in dienst hebben van personeel, werkgeversrisico's
- De kwaliteit van de financiële functie en Governance processen
- Verschil van inzicht tussen de leden van het samenwerkingsverband over noodzaak beleidsmaatregelen

Als vastgesteld is welke risico's de organisatie loopt, worden deze risico's nader verkend:

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

Voor een aantal risico's is het gewenst een financiële dekking op te nemen en een weerstandsvermogen op te bouwen. In de praktijk is het op orde hebben van de bedrijfsvoering en Governance vaak de belangrijkste maatregel om financiële problemen te voorkomen.

6.3 Kengetallen

De inspectie voor het onderwijs hanteert een aantal kengetallen voor het samenwerkingsverband. In de jaarverslaggeving zullen deze verantwoord worden. Daarnaast zullen de kengetallen ook een vast onderdeel zijn in de managementrapportages.

6.4 Signaleringswaarde: financiële buffer

De inspectie van het onderwijs hanteert vanaf 2020 de 'signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen'. De signaleringswaarde voor samenwerkingsverbanden wordt berekend door 3,5% van de totale baten van het samenwerkingsverband te nemen met een minimum van € 250.000.

6.5 Inkopen en aanbesteden

Het samenwerkingsverband hanteert de Europese wetgeving voor inkoop en aanbesteding.

6.6 BTW

Er is integrale btw-vrijstelling voor passend onderwijs, m.u.v. de administratief medewerkers. Deze zijn inmiddels allen in eigen dienst.

6.7 Krimp

Een aandachtspunt is een eventuele krimp van het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Bij krimp van het aantal leerlingen dalen de inkomsten van het samenwerkingsverband. Krimp kan betekenen dat het beslag op vormen van extra ondersteuning en lesplaatsen in het SO en SBO naar rato moet dalen, om financieel quitte te spelen. Bij daling van het aantal leerlingen in SO en SBO scholen of in andere speciale (tussen)voorzieningen kan de levensvatbaarheid van dergelijke voorzieningen in het geding komen.

6.8 Treasury statuut

In het Treasurystatuut wordt beschreven welke treasury taken en verantwoordelijkheden van toepassing zijn voor Samenwerkingsverband PO 22.03. Tevens zijn in dit statuut de beleidskaders vastgelegd voor diegenen die bij deze taken en verantwoordelijkheden betrokken zijn. Daarnaast worden in het statuut afspraken vastgelegd over onderwerpen als beheersing van rentekosten en -risico's, financierings- en beleggingsvraagstukken. Zie separaat het document 'Treasury statuut'.

6.9 Schatkistbankieren

Het samenwerkingsverband neemt per december 2025 deel aan het Programma Schatkistbankieren van de Rijksoverheid. Bij deelname aan schatkistbankieren dient de deelnemende onderwijsinstelling al haar publieke middelen bij het ministerie van Financiën aan te houden. Overtollige middelen dienen direct in de schatkist te worden aangehouden. Het ministerie van Financiën biedt Onderwijsinstellingen die voor langere tijd liquide middelen niet nodig hebben voor het uitvoeren van hun publieke taak de mogelijkheid deposito's af te sluiten. De Onderwijsinstelling ontvangt voor haar afgesloten deposito een aantrekkelijke rente.

6.10 Procuratiematrix

De procuratiematrix helpt om te bepalen wie bevoegdheid heeft tot welk bedrag. Deze is opgesteld door OBM in samenwerking met de directeur-bestuurder en de meest actuele versie is via de Hello ID-applicatie van OBM inzichtelijk. Zie ook het separate document 'Procuratiematrix'.



Bijlage 1: Administratieve (financiële) processen

*zie ook handboek
Administratieve Organisatie*

1. Vaststellen Financiële Verplichtingen PO-scholen

Verantwoordelijke: Financieel Beleidsmedewerker, Bestuur, ALV

Procedure:

1. September: DUO-lijsten downloaden
2. Oktober: Verwerken gegevens en berekenen verplichtingen per school.
3. November: Opstellen financieel voorstel per school.
4. December: Goedkeuring door bestuur/ALV.
5. December: Formele communicatie van vastgestelde verplichtingen naar de scholen.
6. Vastlegging in de administratie.

Flowchart:

Inventarisatie > Berekening > Voorstel > Goedkeuring > Communicatie > Administratie

2. Vaststellen Financiële Verplichtingen SO- en SBO-scholen

Verantwoordelijke: Financieel Beleidsmedewerker, Bestuur, ALV

Procedure:

1. September: Duo lijsten downloaden.
2. Oktober: Berekenen van benodigde bekostiging per school.
3. November: Opstellen voorstel van verplichtingen.
4. December: Goedkeuring door bestuur/ ALV.
5. Januari: Formele communicatie van vastgestelde verplichtingen naar de scholen.
6. Registratie in de administratie.

Flowchart:

Inventarisatie > Berekening > Voorstel > Goedkeuring > Communicatie > Administratie

3. Vaststellen Incidentele Financiële Verplichtingen

Verantwoordelijke: Ondersteuningsplanraad, Bestuur, ALV

Procedure:

1. Ontvangen van incidentele aanvragen.
2. Beoordeling door het bestuur op basis van het ondersteuningsplan.
3. Formeel besluit door OPR/bestuur/ ALV.
4. Schriftelijke communicatie van toekenning of afwijzing naar de aanvrager.
5. Registratie in de financiële administratie.

Flowchart:

Aanvraag > Beoordeling > Besluit > Communicatie > Administratie

4. Vaststellen Financiële Verplichtingen Personeel

Verantwoordelijke: HR, Bestuur

Procedure:

1. Jaarlijks formatieplan opstellen en actualiseren.
2. Bij indiensttreding: Opstellen en vastleggen arbeidsovereenkomst.
3. Bij wijzigingen: Aanpassen contractgegevens en financiële verplichtingen.
4. Bestuurlijke goedkeuring van personeelsbudgetten.

Flowchart:

Formatieplan > Vastlegging > Actualisatie > Goedkeuring

5. Beoordelen van Inkoopfacturen

Verantwoordelijke: Financieel medewerker, Netwerkcoördinator, administratief medewerker, Bestuur

Procedure:

1. Ontvangen facturen registreren.
2. Controleren op juistheid, prijsafspraken, levering en opdrachtverstrekking.
3. Autoriseren door bevoegde functionaris volgens mandaatregeling/ procuratiematrix.
4. Factuur opnemen in het financiële systeem.

Flowchart:

Ontvangst > Controle > Autorisatie > Registratie

6. Opdracht Verlenen voor Uitbetaling

Verantwoordelijke: Financieel Medewerker, Bestuur

Procedure:

1. Facturen met autorisatie selecteren voor betaling.
2. Betaalopdracht aanmaken in het financiële systeem.
3. Controle van IBAN en betaaltermijnen.
4. Verwerken van betaling via bankkoppeling.

Flowchart:

Factuur Goedkeuring > Betaalopdracht > Controle > Verwerking

7. Betalingsprocedure

Verantwoordelijke: Financieel Medewerker

Procedure:

1. Betalingen wekelijks uitvoeren.
2. Betalingsbewijzen archiveren en koppelen aan facturen.
3. Controleren of betalingen correct zijn verwerkt.

Flowchart:

Betaalopdracht > Uitvoering > Archivering

8. Bijwerken Financiële Administratie

Verantwoordelijke: Financieel Medewerker, administratief medewerker, Controller

Procedure:

1. Alle financiële mutaties dagelijks verwerken.
2. Maandelijkse aansluiting grootboek en bankafschriften.
3. Periodieke controles op verplichtingen, ontvangsten en betalingen.

Flowchart:

Mutaties > Verwerking > Controle > Aansluiting

9. Opstellen van Rapportages

Verantwoordelijke: Controller, Bestuur

Procedure:

1. Kwartaalrapportages opstellen over uitputting budgetten.
2. Analyse van afwijkingen en toelichting op realisatie.
3. Bespreken rapportages met het bestuur.

Flowchart:

Gegevens verzamelen > Rapportage opstellen > Bestuursbespreking

10. Beoordeling Uitputting Budgetten

Verantwoordelijke: Controller, Bestuur

Procedure:

1. Per kwartaal budgetuitputting analyseren t.o.v. prognose.
2. Signaleren van structurele afwijkingen.
3. Voorstellen van mogelijke acties.

Flowchart:

Analyse > Afwijking signaleren > Actie adviseren

11. Vaststellen Bijstelling Beleid/Budgetten

Verantwoordelijke: Controller, Bestuur

Procedure:

1. Op basis van analyses bepalen of bijstelling nodig is.
2. Voorstellen opstellen voor herziening beleid of budgetten.
3. Besluitvorming en formele vastlegging.
4. Communicatie aan belanghebbenden.

Flowchart:

Beoordeling > Voorstel > Goedkeuring > Communicatie

12. Treffen van Bijsturingsmaatregelen

Verantwoordelijke: Bestuur, Financieel Medewerker

Procedure:

1. Vaststellen noodzakelijke bijsturingsmaatregelen.
2. Implementatie en uitvoering.
3. Monitoring van voortgang.
4. Evaluatie en bijstelling indien nodig.

Flowchart:

Maatregel bepalen > Uitvoering > Monitoring > Evaluatie

13. Verwerken Rijksbijdragen

Verantwoordelijke: Financieel Medewerker

Procedure:

1. Ontvangst beschikking en controle op juistheid.
2. Registratie in de financiële administratie.
3. Toewijzen aan de juiste budgetten en kostenplaatsen.

Flowchart:

Ontvangst beschikking > Controle > Verwerking > Toewijzing

14. Factureren en Innemen van Debiteuren

Verantwoordelijke: Financieel Medewerker

Procedure:

1. Periodiek opstellen en verzenden van facturen.
2. Bewaken betalingstermijnen.
3. Versturen betalingsherinneringen en aanmaningen.
4. Eventueel inschakelen incassobureau bij structureel openstaande posten.

Flowchart:

Facturatie > Monitoring betaling > Aanmaning > Incasso