



HANDREIKING

Allocatiebeleid schoolorganisaties primair onderwijs

Opgesteld door Infinite Financieel
(Jesper Houwen en Frank Mullaart)
in opdracht van de PO-Raad

FEBRUARI 2024

www.poraad.nl

PORAAD


RAPPORT
INHOUD

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
Hoofdstuk 2: Wat is allocatiebeleid en waarom is het relevant?	5
Hoofdstuk 3: Processtappen.....	8
Hoofdstuk 4: De inhoudelijke bouwstenen voor het allocatiebeleid.....	10
4.1 Evalueer het huidige allocatiebeleid	12
4.2 Bepaal vanuit de besturingsfilosofie aan welke randvoorwaarden het allocatiebeleid moet voldoen	12
4.3 Bepaal vanuit het strategisch beleid, de schoolplannen en andere beleidsdocumenten aan welke voorwaarden het allocatiebeleid moet voldoen.	14
4.4 Formuleer leidende principes	16
4.5 De inhoud afbakenen	17
4.6 Beschrijf welke activiteiten worden ontplooid waarvoor middelen nodig zijn.....	18
4.7 Alloceer de budgetten aan de activiteiten	20
4.8 Formuleer de relatie met het reservebeleid	26
Hoofdstuk 5: Do's en dont's	27
Bijlage 1: Relevante externe ontwikkelingen en interne argumenten voor de vormgeving van het allocatiebeleid	28
Bijlage 2: Voorbeelden van andere mogelijke leidende principes.....	31
Bijlage 3: Voorbeelden van activiteiten en lasten/kosten ter bespreking	32

Hoofdstuk 1: Inleiding

De PO-Raad faciliteert en ondersteunt haar leden bij het vormgeven van het allocatiebeleid. Door de vereenvoudiging van de bekostiging is het allocatiebeleid sinds 1 januari 2023 actueler en noodzakelijker geworden. Veel schoolorganisaties in het primair onderwijs willen hiermee aan de slag en zijn op zoek naar een stappenplan en afwegingskader. De PO-Raad heeft Infinite Financieel gevraagd beide uit te werken in een handreiking. Deze handreiking is tot stand gekomen met inbreng van een klankbordgroep. Aan de twee bijeenkomsten van de klankbordgroep hebben ongeveer 30 medewerkers van schoolorganisaties die lid zijn van de PO-Raad, deelgenomen.

Deze handreiking is informierend van aard en gaat in op de volgende aspecten:

- Welke vragen moet een schoolbestuur zich stellen bij het formuleren of actualiseren van het allocatiebeleid?
- In welke volgorde kunnen deze vragen het beste aan de orde komen?
- Welke keuzes en afwegingen zijn hierbij te maken?
- Welke gremia dienen betrokken te worden bij het opstellen van het allocatiebeleid?
- Welke do's en dont's en overige aandachtspunten zijn er voor het proces en de inhoud?

De handreiking kan gebruikt worden als naslagwerk en biedt verschillende stappen die men kan nemen bij de vormgeving van het allocatiebeleid. Wanneer men het allocatiebeleid consciëntieus wil vormgeven, kunnen alle stappen en bouwstenen relevant zijn. De handreiking biedt ook de mogelijkheid om delen van het stappenplan toe te passen. Het stappenplan bevat vier verschillende fases. De hoofdlijnen van deze fases worden hieronder kort beschreven:

- **Vorbereidingsfase:** In deze fase wordt de herziening van het allocatiebeleid voorbereid door het CvB en een werkgroep. De stappen die hierbij horen zijn het opstellen van een opdracht, samenstellen van een werkgroep en het uitwerken van een projectplan.
- **Analysefase:** De analysefase wordt uitgevoerd door een werkgroep. De belangrijkste stap is te bepalen aan welke (rand)voorwaarden het nieuwe allocatiebeleid moet voldoen, onder andere uit de besturingsfilosofie en andere beleidsdocumenten. Daarnaast worden leidende principes geformuleerd en de inhoud van het traject afgebakend, om richting te geven en duidelijkheid te scheppen over de te nemen besluiten in het allocatiebeleid. Deze fase kan afgerond worden door de geformuleerde randvoorwaarden af te stemmen met belanghebbenden.
- **Uitvoeringsfase:** De werkgroep werkt het allocatiebeleid uit. In deze fase worden voorstellen uitgewerkt om het volgende te bepalen:
 - welke lasten/kosten gezamenlijk worden gedragen (centraal) en welke door individuele scholen (decentraal) worden gedragen;
 - op welke manier budget gealloceerd wordt aan de verschillende activiteiten die door de organisatie worden ondernomen en wie de budgethouders hiervoor zijn;

- de manier waarop budget tot stand komt voor de gezamenlijke bovenschoolse lasten.

Daarnaast komt in deze fase aan bod hoe er wordt omgegaan met budget onder- of overschrijdingen in relatie tot het reservebeleid, of er een knelpunten pot komt voor uitzonderingssituaties, wat de financiële effecten zijn, of er een overgangperiode nodig is en wanneer het nieuwe allocatiebeleid wordt geïmplementeerd.

- Besluitvormingsfase/af rondingsfase: In deze laatste fase legt de werkgroep alle voorstellen vast in een werkdocument. Het voorstel voor het nieuwe allocatiebeleid wordt afgestemd met belanghebbenden, waarna het CvB besluit. Vervolgens wordt het nieuwe allocatiebeleid geïmplementeerd.

LEESWIJZER

Hieronder volgt in hoofdstuk 2 als eerste een toelichting op wat allocatiebeleid is en waarom dit relevant is. In hoofdstuk 3 zijn processtappen uitgewerkt die gevolgd kunnen worden voor de herziening van het allocatiebeleid. Dit stappenplan is voor sommigen wellicht te omvangrijk. Daarom zijn in dit stappenplan de meest essentiële stappen expliciet benoemd. In hoofdstuk 4 staan acht inhoudelijke bouwstenen beschreven die gebruikt kunnen worden bij het vormgeven of herzien van het allocatiebeleid. Dit sluit aan op een aantal processtappen uit hoofdstuk 3. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 enkele do's en dont's en zijn er drie bijlagen met aanvullende informatie.

Hoofdstuk 2: Wat is allocatiebeleid en waarom is het relevant?

In dit hoofdstuk komt allereerst aan bod wat allocatiebeleid is en wat dit kan opleveren. In de tweede paragraaf wordt beschreven hoe het allocatiebeleid zich verhoudt tot het financieel beleid van een schoolbestuur. In de derde paragraaf komen twee kaders aan bod die belangrijk zijn om het allocatiebeleid aan te sluiten op het inhoudelijke beleid van een schoolbestuur. Tot slot zijn er ook externe ontwikkelingen en interne argumenten relevant voor de vormgeving van het allocatiebeleid. Hiervoor kan bijlage 1 gelezen worden.

WAT IS ALLOCATIEBELEID EN WAT LEVERT DIT OP?

Elke schoolbestuur zet middelen in, dus elk schoolbestuur heeft een vorm van allocatiebeleid al dan niet geëxpliciteerd. Het allocatiebeleid volgt het inhoudelijke beleid (onderwijs, huisvesting, personeel) van een schoolbestuur. Het allocatiebeleid bevat vastgelegde afspraken over de verdeling van het geld van de stichting of vereniging naar de scholen (decentraal) of naar gezamenlijke bovenschools (centraal). In het bestuursverslag is de allocatie van middelen één van de maatschappelijke thema's waarover gerapporteerd wordt.

In het allocatie wordt dus beschreven wie welk gedeelte van het beschikbare budget mag uitgeven.

Veelal is het allocatiebeleid als het ware "verstopt" in formules en afspraken aan de hand waarvan de begroting tot stand komt. Hierdoor is het allocatiebeleid niet altijd inzichtelijk voor iedereen.

In de tekst box hieronder zijn de gezamenlijke bovenschoolse lasten toegelicht waarvoor budget nodig is. Daarnaast is er uiteraard geld nodig voor het personeel op de scholen, huisvesting en andere materiële voorzieningen.

Gezamenlijke bovenschoolse lasten: De gezamenlijke bovenschoolse lasten bestaan meestal uit drie verschillende soorten lasten:

1. Kosten staffbureau (personeel en materieel), voor onderwijsondersteunende diensten door staffunctionarissen en derden
2. Bestuurlijke kosten, voor het besturen van de organisatie (CvB, accountantskosten, verzekeringen, etc), het organiseren van medezeggenschap en intern toezicht en het voeren van een administratie.
3. Gezamenlijke activiteiten, dit zijn activiteiten waarbij is gekozen ze centraal (gezamenlijk bovenschools) te dragen in plaats van decentraal (op de scholen).

Het allocatiebeleid levert niet meer geld op, maar het geeft wel meer inzicht. Goed allocatiebeleid kan het volgende opleveren:

- Een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het schoolbestuur (CvB) en de scholen. Dit bevordert het eigenaarschap van het CvB en schooldirecteuren.
- Scholen die het geld het hardste nodig hebben, krijgen wat meer geld vanuit het schoolbestuur dan scholen die het minder hard nodig hebben. Hiermee wordt solidariteit vormgegeven en dit vergroot de effectiviteit van onderwijsmiddelen.
- Scholen kunnen gericht werken aan de doelstellingen uit het strategisch beleidsplan. Dit zorgt voor een effectieve besteding.

- Het brengt de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en het intern toezicht beter in positie om mee te praten over de hoofdlijnen van het financieel beleid.

ALLOCATIEBELEID IS EEN ONDERDEEL VAN HET FINANCIËEL BELEID

In het financieel beleid van een schoolbestuur staat centraal hoe de middelen worden ingezet om beleidsdoelen te behalen. Dit is cyclisch vormgegeven in de planning- en controlcyclus (p&c-cyclus). De p&c-cyclus bestaat uit de volgende stappen: beleidsvorming, sturing, beheersing, monitoring/bijsturing en verantwoording. De financiële beleidsmatige instrumenten die hierbij horen zijn: de kaderbrief, de (meerjaren)begroting, periodieke rapportages en het jaarverslag. Naast de p&c-cyclus kan het financieel beleid verder uitgewerkt zijn in documenten zoals het financieel beleidsplan, een treasurystatuut of het allocatiebeleid.

Het allocatiebeleid is dus niet per definitie onderdeel van de cyclische p&c-cyclus. Dit komt doordat de afspraken over de verdeling van het geld niet jaarlijkse hoeven te veranderen, maar meestal een lange termijn beslaan. In de kaderbrief en de begroting worden de afspraken financieel uitgewerkt. En in de periodieke rapportages en het jaarverslag wordt dit gemonitord en verantwoord, en opvolging gegeven aan de afspraken uit het allocatiebeleid. Indien inzichten tijdens dit proces aanleiding geven tot het wijzigen van het allocatiebeleid, dan kan dit in een apart proces besproken en uitgewerkt worden. Dit kan in principe op elk moment in het jaar. Echter, het is wenselijk om stakeholders hier op tijd over te informeren. Daarom is het wenselijk om het nieuwe allocatiebeleid vast te stellen voor de kaderbrief, zodat er mee gewerkt kan worden in de begroting van het nieuwe kalenderjaar.

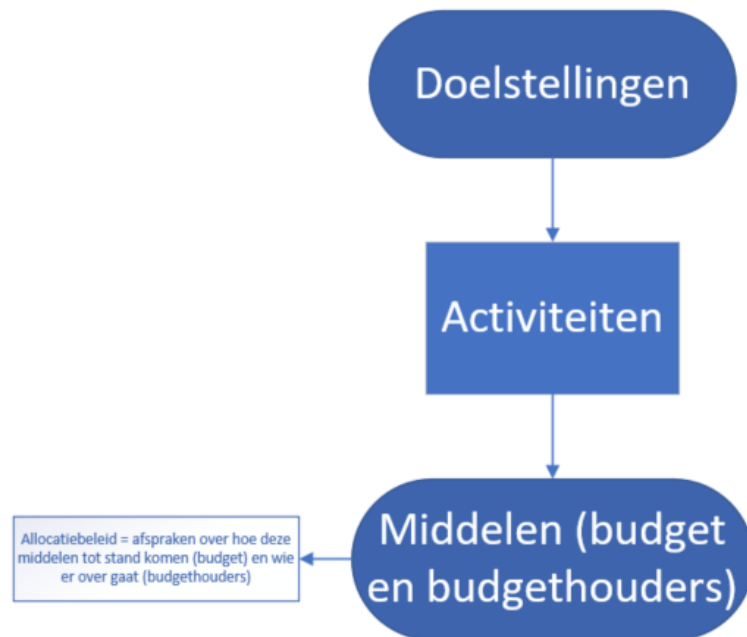
HOE SLUIT ALLOCATIEBELEID ZO GOED MOGELIJK AAN OP HET INHOUDELIJKE BELEID?

Het allocatiebeleid volgt het inhoudelijke beleid van schoolbesturen. Hiervoor zijn doorgaans twee kaders leidend vanuit het schoolbestuur. Het eerste kader komt voort uit de governancestructuur of besturingsfilosofie van het schoolbestuur. In deze structuur of besturingsfilosofie zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (CvB, staffunctionarissen en de schoolleiders) vastgelegd. Het tweede kader volgt uit het inhoudelijk beleid zoals dat richting is gegeven in het strategisch beleidsplan/koersplan, de school(jaar)plannen en diverse andere beleidsplannen (bijv. voor personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid en ICT-beleid). Hierin zijn de doelen, gewenste ontwikkelingen en op hoofdlijnen activiteiten beschreven die het schoolbestuur en de scholen beogen en uitvoeren. In het allocatiebeleid komt aan bod hoe de middelen of budgetten voor deze activiteiten tot stand komen en of de hieraan verbonden lasten door de scholen (decentraal) of gezamenlijk bovenschools (centraal) worden gedragen.

Het aansluiten van het allocatiebeleid op het inhoudelijke beleid start bij het weergeven van de doelstellingen van het schoolbestuur. We gaan ervanuit dat elk schoolbestuur deze geformuleerd heeft. Het realiseren van deze doelstellingen wordt nagestreefd door het uitvoeren van activiteiten. Deze activiteiten zijn enerzijds heel basaal gericht op de going concern, zoals bijvoorbeeld: het geven van onderwijs door personeel, het gebruikmaken van onderwijsleermiddelen, het in stand houden van een gebouw voor de huisvesting van het onderwijs, het regelen van vervanging van personeel enzovoorts. Anderzijds kunnen de activiteiten meer ontwikkelingsgericht zijn bijvoorbeeld om bepaalde doelstellingen uit het strategisch plan/koersplan na te streven, zoals het nascholen van personeel om bepaalde competenties en expertises aan te kunnen wenden of om nieuwe onderwijsconcepten in te voeren. Deze activiteiten vragen om middelen, wat uitgedrukt kan worden in

een budget. In het allocatiebeleid worden afspraken gemaakt over hoe het budget tot stand komt uit het totaal beschikbare budget. Ook wordt hierin duidelijk gemaakt wie de budgethouder is van het budget, oftewel, wie gaat over de inzet van het budget en wie legt hierover verantwoording af.

Onderstaand figuur geeft dit weer:



Hoofdstuk 3: Processtappen

In dit hoofdstuk is een concreet stappenplan opgenomen. Dit kan gebruikt worden om het traject voor de herziening van het allocatiebeleid in de organisatie vorm te geven. Het stappenplan bevat verschillende fases: voorbereidingsfase, analysefase, uitvoeringsfase en de besluitvormingsfase/af rondingsfase. In het stappenplan wordt meermaals verwezen naar bouwstenen. Deze bouwstenen worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

Het aantal processtappen is vrij omvangrijk. Afhankelijk van de situatie, kunnen een aantal stappen worden overgeslagen. De belangrijkste stappen of acties uit de analysefase en uitvoeringsfase die essentieel zijn, zijn in de tabel vetgedrukt. Dit betreft de volgende vier stappen:

1. Bepaal vanuit de besturingsfilosofie en beleidsdocumenten aan welke (rand)voorwaarden het nieuwe allocatiebeleid moet voldoen (bouwsteen 2 en 3).
2. Bepaal welke lasten/kosten gezamenlijk worden gedragen (centraal) en welke door individuele scholen (decentraal) (bouwsteen 6.2).
3. Bepaal welke optie wordt toegepast voor de allocatie van budgetten aan activiteiten en budgethouders (bouwsteen 7.1).
4. Bepaal de manier waarop het budget voor de gezamenlijke bovenschoolse lasten tot stand komt (bouwsteen 7.2).

Bij elke fase worden een aantal stappen/acties benoemd die in de tabel verder zijn toegelicht. In de kolom 'toelichting' wordt bij de voorbereidingsfase en besluitvormingsfase/af rondingsfase ook aangegeven of dit een actie is voor (lid van) het CvB of de werkgroep. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat het vormgeven van het allocatiebeleid niet alleen een technisch proces is. Zoals uit de bouwstenen in hoofdstuk 4 valt af te leiden, kan de herziening ook een groot veranderingsproces bevatten voor schooldirecteuren en andere betrokkenen. Daarom is het extra belangrijk het allocatiebeleid gezamenlijk vorm te geven. Een werkgroep bestaande uit een representatieve afvaardiging van de schooldirecteuren, staffunctionarissen¹ en mogelijk ook het CvB is hierbij essentieel (stap 2). De GMR dient in de gelegenheid gesteld te worden om advies uit te brengen over het besluit om het allocatiebeleid anders vorm te geven². Daarom is het gebruikelijk de GMR niet te laten deelnemen in de werkgroep, maar de GMR wel goed mee te nemen in het proces door hen te informeren en met hen voorstellen en besluiten te bespreken.

Nr	Actie	Toelichting	Voorbeeld / verwijzing
Vorbereidingsfase			
1	Stel opdracht aan werkgroep op	CvB: beschrijf de opdracht aan de werkgroep met eventuele beperkingen en randvoorwaarden	Bijvoorbeeld of het besturingsmodel ter discussie staat. Zie ook bouwsteen 4.5.

¹ Dit betreft in ieder geval de controller. Daarnaast is de bovenschoolse medewerker personeel een waardevol lid voor de werkgroep.

² Zie de WMS, artikel 16, tweede lid.

2	Samenstellen werkgroep	CvB: stel een representatieve werkgroep samen.	Werkgroepleden: schooldirecteuren, controller, HRM, evt. lid CvB
3	Stel een projectplan op	Werkgroep: 1) probeer aan te sluiten op de p&c-cyclus en bepaal de doorlooptijd, klaar zijn voor de kaderbrief als verwerking in de komende begroting wordt nagestreefd, 2) spreek af wat wel/niet wordt besproken voor het allocatiebeleid, 3) bepaal wanneer en aan wie tijdens het proces een terugkoppeling wordt gegeven.	Voor omvang project: zie ook bouwsteen 4.5. Denk bij communicatie aan: CvB, directieoverleg, GMR en RvT/AC. Denk aan de randvoorwaarden voor implementatie.
Analysefase (voor de werkgroep)			
4	Evalueer het huidige allocatiebeleid (bouwsteen 1)	Binnen ieder bestuur worden de middelen nu al verdeeld. Beschrijf deze op hoofdlijnen.	Zie bouwsteen 4.1
5	Welke externe en interne factoren hebben invloed op de verdeling van middelen en wat is die invloed	Hiervan zijn enkele voorbeelden in bijlage 1 uitgewerkt. Maak inzichtelijk in welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor het huidige allocatiebeleid.	Dit is input voor de voorwaarden voor het nieuwe allocatiebeleid.
6	Bepaal vanuit de besturingsfilosofie en beleidsdocumenten aan welke (rand)voorwaarden het nieuwe allocatiebeleid moet voldoen (bouwsteen 2 en 3).	Keuzes die gemaakt zijn op het gebied van de besturingsfilosofie en die gemaakt zijn binnen het strategische beleidsplan hebben invloed op de verdeling van middelen binnen de organisatie.	Zie bouwsteen 4.2 en 4.3. Denk hierbij ook aan schooljaar/kalenderjaar en T-1/T.
7	Formuleer leidende principes (bouwsteen 4) en koppel dit aan de randvoorwaarden voor het nieuwe allocatiebeleid.	Leg in een werkdocument de voorwaarden vast.	Zie bouwsteen 4.4
8	Baken de inhoud van het project af (bouwsteen 5).	Spreek af wat je wel en niet gaat bespreken in de werkgroep, zover dat niet volgt uit de opdracht aan de werkgroep of het projectplan.	Zie bouwsteen 4.5.
9	Stem de geformuleerde (rand)voorwaarden af met belanghebbenden.	Stem af om aan de voorkant duidelijkheid te verkrijgen en draagvlak te creëren.	Denk hierbij aan het CvB, directieoverleg en de GMR.

Uitvoeringsfase (door de werkgroep)			
10	Beschrijf welke activiteiten worden ontplooid waarvoor middelen nodig zijn (bouwsteen 6)	Dit betreft de activiteiten die daadwerkelijk binnen de organisatie uitgevoerd worden of gaan worden.	Zie bouwsteen 4.6.1
11	Bepaal welke lasten/kosten gezamenlijk worden gedragen (centraal) en welke door individuele scholen (decentraal) (bouwsteen 6).	Hoe ver wil men solidair zijn en wat valt onder volledige eigenaarschap van de schooldirecteur?	Zie bouwsteen 4.6.2 en de bijlage 2.
12	Beleg de budgettaire verantwoordelijkheid bij budgethouders (bouwsteen 6).	Is de budgethouder een staffunctionaris of een schooldirecteur?	Zie bouwsteen 4.6.3
13	Bepaal welke optie wordt toegepast voor de allocatie van budgetten aan activiteiten en budgethouders (bouwsteen 7).	Er zijn drie basisopties beschreven. Een tussenvorm of combinatie van opties is ook mogelijk. Houdt hierbij ook rekening met de eventuele onderlinge verrekening van loonkosten.	Zie bouwsteen 4.7.1 en 4.7.2
14	Bepaal de manier waarop het budget voor de gezamenlijke bovenschoolse lasten tot stand komt (bouwsteen 7).	Bepaal de manier waarop de bijdrage/afdracht vanuit de scholen wordt vastgesteld. Of op welke andere manier het budget wordt vastgesteld voor de gezamenlijke bovenschoolse lasten.	Zie bouwsteen 4.7.2
15	Bepaal eventueel wat de invloed van het nieuwe model is op de manier waarop omgegaan wordt met reserves (bouwsteen 8).	Bepaal of dit onderdeel is van het bredere financiële beleid of het allocatiebeleid. Denk hierbij aan onder- en overschrijdingen op het budget.	Zie bouwsteen 4.8
16	Bepaal of er "onredelijke" nadelen zijn van de eerder gemaakte keuzes en wat hiermee gedaan wordt	Maak specifieke afspraken voor uitzonderingssituaties.	Bijvoorbeeld via een knelpuntenpot.
17	Breng in kaart wat het effect van het nieuwe allocatiebeleid is voor de budgethouders	Bij de bespreking met het directieoverleg is het goed om dit inzichtelijk te hebben. Dit kan ook een agendapunt zijn waarop nog input geleverd kan worden.	
18	Bepaal wanneer het nieuwe allocatiebeleid ingaat en wordt geëvalueerd, en of er een overgangperiode is.	De overgangperiode kan nodig zijn vanwege financiële effecten of vanwege het realiseren van de randvoorwaarden voor de invoering.	Denk ook aan eventuele scholing of andere ondersteuning

Besluitvormingsfase/Afrondingsfase			
19	Leg het nieuwe allocatiebeleid vast	Werkgroep: de vastlegging van zowel de uitgangspunten, de aannames en de gemaakte keuzes uit de stappen hierboven.	Dit kan via een werkdocument. Dit kan een onderleggen zijn voor de kaderbrief en de begroting.
20	Stem het uitgewerkte allocatiebeleid af met belanghebbenden.	Werkgroep: vooraf is afgesproken aan wie wanneer een terugkoppelen plaatsvindt er advies/input kan worden meegegeven.	Dit gaat bijvoorbeeld om het directieoverleg en de GMR. Afhankelijk van de bespreking, leidt deze input tot wijzigingen in het allocatiebeleid en worden eerdere keuzes herzien.
21	Besluitvorming	CvB: op basis van de besprekingen met de werkgroep, directieoverleg, GMR wordt een besluit genomen.	
22	Implementatiefase breekt aan	Implementatie vindt plaats door de medewerkers. De benodigde randvoorwaarden voor de invoering worden nagestreefd.	Dit is mogelijk scholen/ontwikkelen van competenties en aanpassingen in de administratie/software (tools).

Hoofdstuk 4: De inhoudelijke bouwstenen voor het allocatiebeleid

In hoofdstuk 3 hebben wij het proces voor het vormgeven/herzien van het allocatiebeleid uitgewerkt zoals wij dat adviseren. In dit hoofdstuk is een stappenplan en afwegingskader uitgewerkt. Het stappenplan bestaat uit verschillende inhoudelijke stappen of bouwstenen die gevolgd kunnen worden bij het vormgeven of herzien van het allocatiebeleid. Hier wordt in hoofdstuk 3 een aantal keer naar verwezen. De bouwstenen sluiten op elkaar aan en het stappenplan bevat daarmee een volgorde. Afhankelijk van de eigen situatie is een andere volgorde uiteraard ook mogelijk. Bij enkele bouwstenen zijn voor- en nadelen van bepaalde keuzes beschreven, die kunnen helpen bij de te maken afwegingen. Ook zijn ter verduidelijking op enkele plekkenvoorbeelden opgenomen.

Bij de processtappen in hoofdstuk 3 zijn vier fases onderscheiden. De onderstaande bouwstenen sluiten aan op de analysefase (bouwstenen 4.1 t/m 4.5) en de uitvoeringsfase (4.6 t/m 4.8). De voorbereidingsfase en besluitvormingsfase/afrondingsfase zijn meer procesmatig en komen daarom niet terug bij deze inhoudelijke bouwstenen. De inhoudelijke bouwstenen hieronder zijn vrij omvangrijk. De belangrijkste bouwstenen zijn, net als in hoofdstuk 3 is benoemd: 4.2, 4.3, 4.6.2, 4.7.1 en 4.7.2.

4.1 Evalueer het huidige allocatiebeleid

Elk schoolbestuur voert allocatiebeleid. Ook als er geen expliciete keuzes zijn gemaakt of er geen afspraken zijn vastgelegd over het allocatiebeleid. Immers, het geld komt binnen bij het schoolbestuur en dit geld wordt door de scholen of de gezamenlijke bovenschoolse organisatie besteed. Wat veel voorkomt is dat het allocatiebeleid eruit bestaat dat scholen de bedragen ontvangen conform de DUO-beschikkingen en een bepaald deel hiervan afdragen wordt aan de gezamenlijke bovenschoolse organisatie. De omvang van het deel dat wordt afgedragen is hierbij afhankelijk van welke activiteiten gezamenlijk bovenschools/centraal plaatsvinden. Hoe meer dit er zijn, hoe hoger het afgedragen deel.

Een eerste bouwsteen is om het huidige allocatiebeleid te evalueren. Hiervoor dient allereerst inzichtelijk gemaakt te worden hoe het huidige allocatiebeleid eruit ziet en welke keuzes hierin expliciet en welke meer "automatisch" zijn gemaakt. Voor deze evaluatie kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn:

- Hoe ziet het huidige allocatiebeleid eruit?
- Welke elementen uit het huidige allocatiebeleid zijn gewenst en welke zijn ongewenst?
- Welke elementen missen er in het huidige allocatiebeleid?

Vervolgens kan de vraag aan bod komen: waar moet het nieuwe allocatiebeleid aan voldoen? De volgende drie bouwstenen gaat hiermee verder.

4.2 Bepaal vanuit de besturingsfilosofie aan welke randvoorwaarden het allocatiebeleid moet voldoen

Elk schoolbestuur heeft zijn eigen besturingsfilosofie. Het allocatiebeleid heeft hier een nauwe relatie mee, aangezien goed allocatiebeleid de uitvoering van de besturingsfilosofie en de organisatiedoelen faciliteert. In de besturingsfilosofie is bijvoorbeeld uitgewerkt welke verantwoordelijkheden de schooldirecteuren integraal dragen en welke verantwoordelijkheden door staffunctionarissen of het

CvB worden gedragen. Bepaal in deze tweede bouwsteen vanuit de besturingsfilosofie de gewenste voorwaarden waaraan het nieuwe allocatiebeleid moet voldoen.

Afwegingskader:

In onderstaande figuur is aangegeven dat hoe meer financiële keuzes schooldirecteuren maken, hoe meer middelen naar scholen gealloceerd worden. Oftewel, als schooldirecteuren integraal verantwoordelijk zijn, dan hoort daarbij dat veel middelen gealloceerd worden naar de scholen (decentraal). Tegelijkertijd geldt het tegenovergestelde als er juist door staffunctionarissen of het CvB veel keuzes worden gemaakt, dan worden meer middelen naar de gezamenlijke bovenschoolse organisatie (centraal) gealloceerd.

Voorbeeld: Als veel verantwoordelijkheden bovenschools (door staffunctionarissen of CvB) worden gedragen, dan worden schooldirecteuren ontlast. Hierdoor kunnen schooldirecteuren zich meer focussen op het onderwijskundige proces. In dit geval kunnen schooldirecteuren niet aangesproken worden op bovenschools gemaakte financiële keuzes, omdat zij niet de budgethouder zijn. Dit beperkt wel de eigen keuzevrijheid van de schooldirecteur. De budgettaire verantwoordelijkheid is dan veelal belegd bij een staffunctionaris, die meer richtinggevend en besluitvormend dan ondersteunend is aan de schooldirecteur. Uiteindelijk beslist het College van Bestuur.

Voorbeeld: Als schooldirecteuren integraal verantwoordelijk zijn en vanwege deze verantwoordelijkheid ook de middelen ontvangen, dan bevordert dit hun eigenaarschap. De schooldirecteur kan eigen keuzes maken en dit bevordert zijn of haar ondernemerschap. De keuzes van de schooldirecteur leiden tot budgettaire consequenties voor de eigen school. Hierdoor kiest de schooldirecteur er zelf voor om meer aan personeel uit te geven en dan minder voor materieel over te houden of vice versa. Een belangrijke voorwaarde is wel dat schooldirecteuren voldoende toegerust zijn om deze verantwoordelijkheden te dragen. Zij kunnen uiteraard ondersteund worden door bovenschoolse medewerkers.



4.3 Bepaal vanuit het strategisch beleid, de schoolplannen en andere beleidsdocumenten aan welke voorwaarden het allocatiebeleid moet voldoen.

In het strategisch beleid/koersplan en de schoolplannen zijn doelstellingen en activiteiten opgenomen die mogelijk relevant zijn voor te maken keuzes in het allocatiebeleid. Benoem concreet voor welke ontwikkelingen/activiteiten de schooldirecteur verantwoordelijk is in de beleidsperiode, en welke ontwikkelingen/activiteiten bovenschools plaatsvinden. Bepaal hieruit de voorwaarden waaraan het allocatiebeleid moet voldoen, zoals de allocatie van bepaalde budgetten naar de scholen of de gezamenlijke bovenschoolse organisatie.

Hieronder volgen twee voorbeelden vanuit het strategisch beleid of andere beleidsdocumenten die relevant zijn bij deze derde bouwsteen. Bij elk voorbeeld worden twee varianten beschreven. Er is geen goed of fout tussen de twee varianten. Het gaat erom de middelen consequent de verantwoordelijkheden te laten volgen. Anders kan er geen verantwoordelijkheid gedragen worden.

Voorbeeld: Wie draagt de verantwoordelijkheid voor het formatieplan?

- Als bovenschools wordt bepaald hoeveel onderwijzend personeel (in fte) een school in dienst mag hebben, dan vindt deze activiteit dus bovenschools plaats. Dan dienen ook de middelen gealloceerd te worden naar de gezamenlijke bovenschoolse organisatie om dit te financieren. Stel dat een schooldirecteur toch mag afwijken van het bovenschoolse vastgestelde aantal fte, dan is het belangrijk duidelijk te maken ten laste van welk budget dit gaat.
- Als een schooldirecteur zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de samenstelling van de formatie, dan dient die daartoe ook de middelen te ontvangen.

Voorbeeld: Wie draagt de verantwoordelijkheden voor het huisvestingsbeleid of andere materiële uitgaven?

- Als bovenschools bijvoorbeeld het ICT-beleid en huisvestingsbeleid worden vormgegeven, dan is het logisch om daarvoor ook middelen naar het bovenschoolse niveau te alloceren.
- Als een schooldirecteur zelf verantwoordelijk is voor de aanschaf van onderwijsleermiddelen of het onderhoud van het gebouw, dan is het logisch om middelen hiervoor aan de school te alloceren.

4.4 Formuleer leidende principes

In de voorgaande bouwstenen is aan bod gekomen hoe het huidige allocatiebeleid eruit ziet, hoe dit gewaardeerd wordt, waar welke verantwoordelijkheden in de organisatie belegd zijn en aan welke (rand)voorwaarden het nieuwe allocatiebeleid moet voldoen om het inhoudelijke beleid te faciliteren. Deze vierde bouwsteen is bedoeld om enkele leidende principes hieruit af te leiden of opnieuw te formuleren die richtinggevend zijn voor de te maken keuzes in het nieuwe allocatiebeleid. Deze principes kunnen gebruikt worden bij de te maken keuzes in bouwstenen 6 en 7 verderop. Probeer te benoemen welk principe het belangrijkste is, omdat je niet alles tegelijkertijd kunt nastreven.

De twee meest relevante principes bij het maken van de keuzes zijn eigenaarschap en solidariteit. Deze worden hieronder verder toegelicht. In bijlage 2 staan voorbeelden beschreven van andere mogelijke leidende principes, zoals: het ontlasten van schooldirecteuren, efficiëntie, flexibiliteit, toekomstbestendigheid, eenvoud en uitvoerbaarheid.

In het allocatiebeleid worden de baten en lasten verdeeld tussen de scholen (decentraal) en gezamenlijk bovenschools (centraal). Dit is veelal verbonden met een keuze tussen meer eigenaarschap voor de schooldirecteuren of meer solidariteit. Overigens kunnen schooldirecteuren ook de verantwoordelijkheid of eigenaarschap dragen voor gezamenlijke bovenschoolse lasten. Dit dient dan wel geëxpliciteerd te worden en deze verantwoordelijkheid gaat verder dan de eigen school; dit wordt dan gedragen voor de gehele organisatie.

Als eigenaarschap belangrijker is dan solidariteit, dan hoort hierbij dat veel baten naar de scholen (decentraal) gealloceerd worden en de meeste lasten op de scholen worden gedragen. Omdat de schooldirecteur middelen tot zijn/haar beschikking heeft, kan die de regie voeren en aangesproken worden op zijn/haar verantwoordelijkheid. Het eigenaarschap bevordert het alert zijn op wat goed en niet goed gaat, het nemen van initiatief tot verbetering en het effect hiervan te volgen. Tegelijkertijd kan er altijd nog sprake zijn van solidariteit, alleen is dat niet het meest bepalende in het allocatiemodel.

Als solidariteit belangrijker is dan eigenaarschap, dan hoort hierbij dat veel baten naar gezamenlijk bovenschools (centraal) gealloceerd worden en de meeste lasten gezamenlijk bovenschools worden gedragen. Deze solidariteit is mogelijk wenselijk, omdat niet alle uitgaven evenveel te beïnvloeden zijn door de schooldirecteuren of andere budgethouders. De uitgaven aan het groot onderhoud van een schoolgebouw zijn bijvoorbeeld lastiger te beïnvloeden dan de aanschaf van onderwijsleermiddelen. Het kan voorkomen dat scholen uitgaven dus minder kunnen beïnvloeden en daardoor met relatief hoge kosten te maken hebben en vervolgens geld tekort komen om de gewenste onderwijskwaliteit te leveren. Tegelijkertijd kan een andere school die met voordeligere omstandigheden te maken heeft juist geld overhouden. In zulke gevallen kunnen middelen vanuit het solidariteitsbeginsel centraal aan een specifieke activiteit gealloceerd worden.

4.5 De inhoud afbakenen

Voordat er gestart wordt met het alloceren van middelen aan activiteiten, is het relevant om af te bakenen over welke activiteiten en middelen er keuzes gemaakt gaan worden en over welke niet. Ook volgen er uit regelgeving bepaalde voorwaarden aan de inzet van middelen, waardoor niet alle middelen vrijuit gealloceerd kunnen worden. Hieronder volgen enkele aandachtspunten bij het afbakenen van de inhoud (de vijfde bouwsteen). Dit is relevant om duidelijkheid te scheppen aan alle belanghebbenden en ervoor te zorgen dat discussies niet door elkaar gaan lopen die de herziening van het allocatiebeleid kunnen belemmeren.

- **Omvang en kosten stafbureau:** maak vooraf afspraken in hoeverre de omvang en taken van het stafbureau onderdeel zijn van de herziening van het allocatiebeleid. Dit gaat al snel over personen, waardoor hiermee prudent omgegaan dient te worden. Daarnaast zijn er lopende rechten en verplichtingen, waardoor er niet zomaar andere keuzes gemaakt kunnen worden. Wanneer het toch wenselijk is de omvang van het stafbureau mee te nemen in de herziening van het allocatiebeleid, werk hiervoor dan een apart proces uit.
- **Geormerkte middelen:** vanuit wet- en regelgeving zijn er geormerkte middelen, veelal in de vorm van subsidies, die niet voor alle activiteiten ingezet kunnen worden. Hiervoor kunnen dan geen andere afspraken gemaakt worden in het allocatiebeleid. Dit gaat op dit moment op de onderstaande middelen:
 - De werkdrukmiddelen; deze zijn voor de school en de personeelsgeleding van MR heeft instemmingsrecht.
 - De subsidie basisvaardigheden; deze zijn specifiek voor de school
 - Subsidie zij-instroom; deze subsidie is verbonden aan de inzet van de zij-instromer. Afhankelijk van waar de loonkosten voor de zij-instromer worden gedragen (school of centraal), worden deze baten daaraan gealloceerd.
 - Gemeentelijke subsidies; deze subsidies zijn verbonden aan specifieke scholen uit de gemeente. Deze kunnen niet aan andere scholen worden besteed.
 - Private baten zoals ouderbijdragen; ouders/verzorgen geven een ouderbijdrage aan de oudervereniging of direct aan de school. Het is onwenselijk deze ouderbijdragen voor andere doeleinden in te zetten.
- **Bestedingskader:** maak vooraf duidelijk of er vanuit het schoolbestuur of andere partij een bestedingskader gewenst is of dat dit losgelaten wordt. Enkele elementen om bij stil te staan zijn bijvoorbeeld:
 - Of vanuit het schoolbestuur het wenselijk is om invloed uit te oefenen op de verhouding tussen personele en materiële uitgaven per school. Als hierop beleid wordt gevoerd, dan kan hierop gestuurd worden via de allocatie van middelen.
 - Het beleid van het samenwerkingsverband passend onderwijs: wanneer een samenwerkingsverband beschikkingen op schoolniveau verstrekt, kan het onwenselijk zijn om binnen een schoolbestuur deze middelen anders te alloceren.

4.6 Beschrijf welke activiteiten worden ontplooid waarvoor middelen nodig zijn

Vanaf deze bouwsteen start de uitvoeringfase en wordt het nieuwe allocatiebeleid vormgegeven via het maken van diverse keuzes. In deze zesde bouwsteen worden de activiteiten beschreven, zodat duidelijk is waarvoor budget toegekend dient te worden en middelen hiervoor gealloceerd kunnen worden. Vervolgens worden de lasten/kosten inzichtelijk gemaakt die aan deze activiteiten verbonden zijn en wordt aangegeven of deze lasten/kosten op de school of gezamenlijk bovenschools worden gedragen. Tot slot wordt aangegeven wie de budgettaire verantwoordelijkheid draagt (of zou moeten dragen) voor de uitvoering van de activiteit.

Ten tijde van de herziening van het allocatiebeleid kunnen uiteraard niet alle toekomstige activiteiten worden beschreven. Activiteiten kunnen veranderen en er kunnen bijvoorbeeld nieuwe subsidies en projecten gestart worden. Beschrijf op welke manier deze ontwikkelingen worden verwerkt in het allocatiebeleid. Een handig besluitvormingsmoment hiervoor is de kaderbrief (voor het nieuwe jaar) of een tussentijdse rapportage/marap (voor het lopende jaar).

4.6.1. BENOEM/BESCHRIJF DE ACTIVITEITEN

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het allocatiebeleid zo goed mogelijk kan aansluiten op het inhoudelijke beleid. Dit begint bij de doelstellingen van het schoolbestuur. Het realiseren van deze

Voorbeelden:

- Structurele activiteiten/going concern: onderwijs geven door personeel (OP), het leiden van een school door een (adjunct)directeur, onderwijsondersteunende diensten door personeel op school (OOP), onderwijsondersteunende diensten door staffunctionarissen, passend onderwijs bieden, onderwijsachterstanden voorkomen en bestrijden, het onderhouden en beheren van de huisvesting van het onderwijs (onderhoud, energie, schoonmaak, inventaris), het aanschaffen en gebruiken van onderwijsleermiddelen, de aanschaf en het gebruik van ICT ter ondersteuning van het onderwijs, de vervanging van personeel wegens ziekte of verlof, personeel werven, tussenschoolse opvang verzorgen enzovoorts.
- Ontwikkelingsgerichte activiteiten of projectactiviteiten: denk bijvoorbeeld aan scholing, tijdelijke kwaliteitsimpulsen, leraren in opleiding nemen, uitjes en schoolreisjes, experimenten/innovaties.
- Organisatorische activiteiten: activiteiten die vanuit de wettelijke taak naar voren komen (algemene bestuurs- en beheerskosten): het besturen van de organisatie, het organiseren van medezeggenschap, intern toezicht houden, het voeren van een administratie etc.

doelstellingen wordt nagestreefd door het uitvoeren van activiteiten. In deze bouwsteen worden deze activiteiten omschreven. Hieronder zijn voorbeelden van activiteiten weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt in drie categorieën activiteiten. Dit helpt mogelijk bij het formuleren van activiteiten. Overigens, is het aan elk schoolbestuur zelf om activiteiten te formuleren, omdat dit afhankelijk is van de eigen context en doelstellingen.

4.6.2. BRENG DE LASTEN/KOSTEN VERBONDEN AAN DE ACTIVITEITEN IN KAART EN GEEF AAN OF ZE DOOR DE SCHOOL OF GEZAMENLIJK BOVENSCHOOLS WORDEN GEDRAGEN

Nadat de activiteiten zijn geformuleerd, kunnen de lasten/kosten die hiermee gemoeid zijn in kaart worden gebracht. Probeer hierbij een brug te slaan naar de begrotingsposten. Zo ben je er zeker van dat de geformuleerde activiteiten alle lasten uit de begroting meenemen. Geef vervolgens aan waar deze lasten/kosten worden gedragen: op de school (decentraal) of gezamenlijk bovenschools (centraal). Probeer deze keuzes vooral te maken vanuit de eerdere bouwstenen, waarin leidende principes geformuleerd zijn en vanuit de besturingsfilosofie en het inhoudelijk beleid is gekeken naar de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden. Op deze manier wordt duidelijk waar vervolgens de budgetten nodig zijn (op de school of bovenschools) om deze lasten te dekken. In bouwsteen 3.7 wordt de manier bepaald om de budgetten toe te kennen aan de scholen of de bovenschoolse organisatie. Hoe meer lasten/kosten op de school worden gedragen, hoe meer budget daaraan toegekend dient te worden. Immers, de baten moeten wel matchen met de lasten.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de hierboven genoemde activiteiten en daaraan verbonden lasten/kosten. Dit dient ter inspiratie voor deze bouwsteen. In deze bijlage is mede aangegeven welke lasten doorgaans gezamenlijk bovenschools worden gedragen.

4.6.3. BELEG DE BUDGETTAIRE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE ACTIVITEITEN EN HIERAAN VERBONDEN LASTEN

De volgende stap is bij elke activiteit, via de hieraan verbonden kosten/lasten, te benoemen wie de budgettaire verantwoordelijkheid voor de kosten draagt. Dit is de budgethouder. Degene die de budgettaire verantwoordelijkheid draagt, hoeft niet per se activiteit uit te voeren en is dus niet altijd in staat om bijvoorbeeld zelf de kosten te verlagen bij een budgetoverschrijding. Dit is een gezamenlijke opgave. Dit is met name het geval als een bovenschoolse medewerker de budgethouder is. Echter, is de budgethouder wel degene die de eerste budgettaire verantwoordelijkheid draagt en initiatief neemt tot acties. Uiteraard is er altijd nog de controller, maar de controller is ondersteunend en draagt niet de budgettaire verantwoordelijkheid voor een activiteit. Het is vooral belangrijk om bij de budgettaire verantwoordelijkheid onderscheid te maken tussen een medewerker/directeur op de school of een staffunctionaris/CvB.

Voorbeeld: Stel dat eigenaarschap van schooldirecteuren een leidend principe is. Dan past het bij de activiteit 'onderwijs geven door personeel', dat de hieraan verbonden loonkosten volledig op de school worden gedragen. De schooldirecteur is in dat geval de gewenste budgethouder. Vervolgens ontvangt de school(directeur) budget dat hij zelf kan inzetten voor het onderwijsgevend personeel.

Als een activiteit gezamenlijk bovenschools wordt uitgevoerd, dan is de budgettaire verantwoordelijkheid meestal bij een bovenschoolse medewerker belegd.

Voorbeeld: Stel dat ontzorgen/efficiënte een leidend principe is. Dan past het bij de activiteit 'het werven en afvloeien van personeel', dat de hieraan verbonden wervingskosten gezamenlijk bovenschools worden gedragen. Een staffunctionaris, bijvoorbeeld de medewerker personeel, is in dat geval een gewenste budgethouder. Vervolgens wordt er bovenschools budget toegekend en is de medewerker personeel de budgettaire verantwoordelijk voor de wervingskosten. Deze middelen kunnen dan alleen ingezet worden met instemming van de medewerker personeel.

4.7 Alloceer de budgetten aan de activiteiten

De volgende (zevende) stap is te bepalen hoe de budgetten tot stand komen voor de eerder benoemde activiteiten en de lasten die hiermee gemoeid zijn. Hiervoor wordt geput uit de middelen die veelal door de stichting/vereniging worden ontvangen, rekening houdend met de geormerkte middelen, zoals ook bij bouwsteen 3.5 is beschreven.

4.7.1 OPTIES VOOR TOEKENNING BUDGETTEN:

Over het algemeen onderscheiden we drie basisopties voor het alloceren van middelen aan scholen of de gezamenlijke bovenschoolse organisatie. Deze drie opties zijn hieronder weergegeven met een korte omschrijving, voor- en nadelen en eenvoudige voorbeelden. Onder elke optie staan ter illustratie een paar voorbeelden, die niet uitputtend zijn.

1. Budgetbepaling van de subsidieverstrekker volgen	
Omschrijving:	Deze budgetbepaling wordt landelijk het meeste toegepast. Zo wordt bijvoorbeeld de Rijksbijdrage aan de scholen meestal toegekend op basis van de beschikkingen van DUO of de verdeelsleutel van het samenwerkingsverband passend onderwijs. In dit geval zal bij veel activiteiten uit bouwsteen 3.6 het budget worden toegekend door te benoemen dat dit onderdeel is van de Rijksbijdrage en het hieruit betaald wordt.
Voordeel:	Objectieve normen voor de allocatie van de middelen. Hierdoor eenvoudig en gemakkelijk toe te passen en meestal leidt dit tot weinig discussie.
Nadeel:	Er wordt beperkt rekening gehouden met school specifieke situaties. Hierdoor is het minder beleidsrijk en mogelijk minder doelmatig.

Voorbeelden:

- De activiteit 'het onderwijs geven voor personeel' leidt tot personeelslasten (OP). De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het budget hiervoor is onderdeel van de DUO-beschikking die aan de school wordt toegekend. Overigens zijn er nog andere activiteiten die vanuit het budget volgens de DUO-beschikking betaald worden.
- De activiteit 'passend onderwijs bieden' leidt tot personele en materiële lasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het beschikbare budget hiervoor zijn de middelen die vanuit het samenwerkingsverband op schoolniveau worden toegekend.
- De activiteit 'het onderhouden en voeren van de huisvesting van het onderwijs' leidt tot huisvestingslasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het budget hiervoor is onderdeel van de DUO-beschikking die aan de school wordt toegekend.

2. Eigen organisatie specifiek verdeelmodel

Omschrijving:	<p>Het schoolbestuur verdeelt budget op basis van een zelf geformuleerde verdeelsleutel over de activiteiten en de budgethouders. Deze verdeling kan op een aantal manieren plaatsvinden. Zo kan er gekozen worden om budgetten te verdelen op basis van het aantal leerlingen, de samenstelling van het personeel, vierkante meters, de leeftijd van het gebouw, de samenstelling van de leerling populatie of de kwaliteit van het onderwijs op een school. Ook kan ervoor gekozen worden om voor een groot deel de DUO beschikkingen te volgen, maar voor een bepaalde activiteit of bepaald budget hiervan af te wijken.</p>
Voordeel:	<p>De toekenning van de middelen kan beter worden aangesloten op de eigen organisatie en kan verschillen per school. Hierdoor is het allocatiebeleid beleidsrijker en leidt dit mogelijk tot meer doelmatigheid.</p>
Nadeel:	<p>Eigen organisatie specifieke normen zijn lastig te formuleren, of lijken vaak op de objectieve normen van de subsidieverstrekker. Wanneer eigen normen worden geformuleerd heeft dit vaak als nadeel dat dit ten koste gaat van eenvoud, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid.</p>
Aandachtspunt:	<p>In de praktijk blijkt het lastig om af te wijken van de budgetbepaling van de subsidieverstrekker. Dit leidt vaak tot veel discussie en vergt een stevige onderbouwing/veel overtuigingskracht. Een interne benchmark kan een handvat zijn voor het ontwikkelen van een eigen verdeelsleutel.</p> <p>Een aanpak binnen deze optie kan zijn een kostprijsberekening te maken en hiermee gezamenlijk vast te stellen welk budget minimaal noodzakelijk is voor elke school. Dit dient wel per school gedaan te worden, omdat de situaties verschillen. Vervolgens kan het resterende budget verdeelt worden op basis van de zelf geformuleerde verdeelsleutel.</p>

Voorbeelden:

- De activiteit 'het onderwijs geven voor personeel' leidt tot personeelslasten (OP). De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het budget wordt hiervoor via de volgende verdeelsleutel aan de school toegekend: per 23 leerlingen één keer de gemiddelde personeelslast voor het onderwijsgevend personeel van de stichting + scholen met minder dan 100 leerlingen ontvangen één keer de gemiddelde personeelslast voor OP extra.
- De activiteit 'passend onderwijs bieden' leidt tot personele en materiële lasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het totale beschikbare budget hiervoor zijn de middelen die vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs voor de basisondersteuning worden ontvangen. Deze middelen worden voor 50% gealloceerd aan de scholen o.b.v. het aantal leerlingen en voor 50% op basis van de achterstandscore.
- De activiteit 'het onderhouden en voeren van de huisvesting van het onderwijs' leidt tot huisvestingslasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het budget wordt hiervoor via de volgende verdeelsleutel aan de school toegekend: 75% op basis van m² en voor 25% op basis van de leeftijd van het gebouw, waarbij drie categorieën (vóór 1975, vóór 2000 en vanaf 2000) worden onderscheiden.

3. Op basis van behoeftes en plannen

Omschrijving:	In deze optie wordt in gesprekken jaarlijks gekeken hoeveel budget er wordt toegekend aan activiteiten en budgethouders, op basis van aangeleverde behoeftes en plannen door de budgethouders. Een bestaand beleidsinstrument dat hiervoor gebruikt kan worden zijn de school(jaar)plannen en het bestuursformatieplan, die financieel vertaald kunnen worden in budget voor activiteiten. Hierdoor zal het budget wat op schoolniveau jaarlijks beschikbaar is variëren.
Voordeel:	De toekenning van de middelen sluit zo goed mogelijk aan bij de plannen die binnen de organisatie nagestreefd worden. Dit is beleidsrijk en leidt tot een zo doelmatig mogelijke besteding. Tevens bevordert dit het eigenaarschap van de budgethouder.
Nadeel:	De kwaliteit van het gesprek over de verdeling van de middelen is hierin van groot belang. Het is een lastig evenwicht om elkaar middelen te gunnen en toch ook het eigen belang te verdedigen. Dit vergt elk jaar veel tijd en voorbereiding. Plannen moeten vergelijkbaar financieel uitgewerkt zijn en dit vergt veel capaciteit. Tot slot dient er een verantwoordelijke aangewezen te worden die uiteindelijk bepaalt hoeveel budget voor welke plannen/behoeftes toegekend wordt. Dit gaat mogelijk ten koste van de transparantie.
Aandachtspunt:	Hier komt veel politiek bij kijken en de competenties en het gedrag van schooldirecteuren hebben veel invloed op het beschikbare budget voor een school. Als niet iedereen over dezelfde competenties beschikt, is het risico op een onevenwichtige verdeling van middelen groot.

Voorbeelden:

- De activiteit 'het onderwijs geven voor personeel' leidt tot personeelslasten (OP). De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schooldirecteur. Het budget wordt door het schoolbestuur aan de scholen toegekend op basis van ingediende schoolformatieplannen.
- De activiteit 'passend onderwijs bieden' leidt tot personele en materiële lasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de stafmedewerker kwaliteit. Het totale beschikbare budget hiervoor zijn de middelen die vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs voor de basisondersteuning worden ontvangen. Deze middelen worden bovenschools gehouden. Schooldirecteuren kunnen een aanvraag indienen via een beleidsplan voor de inzet van de middelen op hun school. De stafmedewerker kwaliteit beslist op basis van de ingediende plannen over de inzet van de middelen.
- De activiteit 'het onderhouden en voeren van de huisvesting van het onderwijs' leidt tot huisvestingslasten. De budgettaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de stafmedewerker huisvesting. De stafmedewerker huisvesting beslist na overleg met schooldirecteuren over de inzet van de middelen. De scholen dragen in dit geval geen huisvestingslasten, maar deze worden gezamenlijk door de bovenschoolse organisatie gedragen.

Meest voorkomende optie in de praktijk

In de praktijk komen alle opties voor, maar wordt meestal het grootste deel van het budget verdeeld conform de budgetbepaling van de subsidieverstrekker (optie 1). Dit budget wordt met name gekoppeld aan structurele/going concern activiteiten, waarbij de schooldirecteur de budgettaire verantwoordelijkheid draagt. Voor de activiteiten waarbij de budgetverantwoordelijkheid door een bovenschoolse staffunctionaris wordt gedragen, worden vaak de middelen bovenschools gehouden en vervolgens op de scholen ingezet op basis van behoeften en plannen (optie 3). Voor de ontwikkelingsgerichte en projectactiviteiten is het eenvoudiger om budget toe te kennen op basis van behoeftes en plannen (optie 3). Immers gaat dit om kleinere budgetten en daarmee heeft het ook minder impact dat schoolbudgetten jaarlijks kunnen variëren. Dit geldt ook voor de organisatorische activiteiten.

4.7.2 BUDGETBEPALING GEZAMENLIJKE BOVENSCHOOLSE LASTEN

Als ervoor wordt gekozen om vooral de beschikkingen van DUO (subsidieverstrekker) te volgen in het allocatiebeleid, dan is het nodig om een bijdrage van de scholen vast te stellen ter dekking van de gezamenlijke bovenschoolse lasten. Immers, de DUO beschikkingen geven niet aan welk budget er is voor de gezamenlijk bovenschoolse organisatie³. Hieronder zijn verschillende manieren beschreven om de bijdrage vanuit de scholen vast te stellen.

³ Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld wel de groeibekostiging voor het regulier basisonderwijs.

Optie	Toelichting
Gelijk bedrag per leerling	Eenvoudig toe te passen en alle gezamenlijke bovenschoolse activiteiten kunnen uitgedrukt worden in een bedrag per leerling. Elke school draagt evenveel af per leerling. De bedragen dienen elk jaar bijgesteld te worden.
Gelijk bedrag per leerling en per school	Eenvoudig toe te passen. Kleine scholen betalen relatief meer. De bedragen dienen elk jaar bijgesteld te worden.
Verskillende bedragen per school (en per leerling)	Hiermee kan de bijdrage aangepast worden naar aanleiding van het aandeel van een school in de gezamenlijke bovenschoolse lasten. De bedragen dienen elk jaar bijgesteld te worden.
Percentage van de totale baten van de school	Eenvoudig toe te passen en alle scholen betalen relatief hetzelfde bedrag. De bedragen worden automatisch bijgesteld met de verandering van de baten.
Percentage van sommige baten van de school	Hiermee kan de bijdrage aangepast worden naar aanleiding van het aandeel van een school in de gezamenlijke bovenschoolse lasten. Er dienen keuzes gemaakt te worden welke baten niet mee worden genomen.

De keuze tussen deze opties is meer een principiële keuze dan een financiële keuze. De opties leiden wel tot verschillende financiële effecten, maar de verschillen zijn te overzien. De financiële effecten ontstaan vooral door de eerdere keuzes voor de manier waarop de budgetten tot stand zijn gekomen.

Voorbeeld: Als er wordt gekozen voor de optie ‘percentage van de totale baten van de school’ dan gaat het als volgt. In het begrotingsproces wordt de bovenschoolse begroting opgesteld. Deze bestaat uit de kosten voor het stafbureau en de andere gezamenlijke bovenschoolse activiteiten. Daarnaast zijn er mogelijke baten die bovenschools worden gehouden. Voor het resterende deel is er een bijdrage vanuit de scholen nodig. De bijdrage wordt per school vastgesteld op basis van het percentage van de totale baten van de school ten opzichte van alle baten van het schoolbestuur. Een school die 10% van de baten ontvangt, draagt dus 10% bij van wat benodigd is.

4.7.3 OVERIGE AANDACHTSPUNTEN BIJ BUDGETBEPALING

In deze paragraaf volgen tot slot twee aandachtspunten bij de budgetbepaling.

- **Situaties en opties voor de onderlinge verrekening van de gemiddelde personeelslast (GPL)**

Vanwege het borgen van solidariteit kiezen schoolbesturen er soms voor om de gemiddelde personeelslast (GPL) tussen scholen te verevenen. De gemiddelde personeelslast kan namelijk tussen scholen variëren als gevolg van de leeftijd en/of inschaling van het personeel. Hierdoor kan een school(directeur) meer of minder personeel aannemen en een schoolbestuur kan ervoor kiezen deze verschillen te neutraliseren. Hieronder worden een aantal situaties geschetst die aan de orde kunnen zijn en opties weergegeven om deze verschillen te neutraliseren. Dit raakt de volgende structurele/going concern activiteiten: ‘onderwijs geven door personeel’, ‘het leiden van een school door een (adjunct)directeur’ en ‘onderwijsondersteunende diensten door personeel op school (OOP).’

- a) Als de budgettaire verantwoordelijkheid voor de activiteiten bovenschools ligt en de formatie per school in fte's beschikbaar wordt gesteld, dan vindt de onderlinge verrekening automatisch plaats. Dit gebeurt dan via één GPL voor directie, OP en OOP of via afzonderlijke GPL-en.
- b) Als de budgettaire verantwoordelijkheid voor de activiteiten bovenschools ligt, dan kan de formatie per school in zogenaamde formatie rekeneenheden (fre) of genormeerde leraar eenheden (gle) worden weergegeven. Dan wordt op bestuursniveau eerst een genormeerde personeelslast vastgesteld (totale personeelslasten / totale fte). Die genormeerde personeelslast staat gelijk aan 1 fre en staat in dit voorbeeld voor het gemak gelijk aan de gemiddelde loonkosten voor een leraar (OP) in schaal LB. Vervolgens wordt de formatieruimte per functiecategorie uitgedrukt in FRE, waarbij voor duurder personeel meer FRE nodig is. Bijvoorbeeld:
 - a. DIR = 1,4 FRE/GLE
 - b. OP LC = 1,1 FRE/GLE
 - c. OP LB = 1,0 FRE/GLE
 - d. OOP = 0,6 FRE/GLE
- c) Als de budgettaire verantwoordelijkheid voor de activiteiten volledig op de school ligt, dan worden de verschillen in de GPL per school niet geneutraliseerd. Als een school een lagere GPL heeft, dan kan die school meer fte aannemen of meer materiële uitgaven doen.
- d) Als de budgettaire verantwoordelijkheid voor de activiteiten deels op de school ligt, dan draagt de school wel zelf de formatieve lasten als gevolg van de omvang van het personeel. Echter, dan kunnen de GPL-en per functiecategorie onderling verevend worden. In dat geval ontvangt de school minder of meer baten, afhankelijk van het verschil tussen de eigen GPL en de GPL van alle scholen samen. Hierbij kan gekozen worden deze vereveningen wel of niet toe te passen per functiecategorie (DIR, OP en OOP) met eventueel een verdere uitsplitsing naar inschaling (bijvoorbeeld onderscheid maken naar OP in functieschaal LB en OP in functieschaal LC)

■ **Bepaling van de hoogte van de budgetten:**

Hiervoor is voornamelijk gesproken over de manier waarop budgetten worden gealloceerd aan activiteiten, maar niet over de hoogte van de budgetten. Dit is onderdeel van het jaarlijkse begrotingsproces en verbonden aan het financiële beleid van het schoolbestuur. Het kan immers voorkomen dat een schoolbestuur moet bezuinigen. In dat geval zullen budgetten lager vastgesteld worden. Ook kan het voorkomen dat een schoolbestuur extra middelen kan besteden, bijvoorbeeld in een situatie van mogelijk bovenmatig vermogen. In dat geval kunnen budgetten incidenteel hoger vastgesteld worden. Daarnaast kan het nodig zijn om tussentijds de hoogte van budgetten bij te stellen. De tussentijdse rapportage van de exploitatie (marap) is een periodiek terugkerend moment om hier besluitvorming over te nemen.

Tot slot is het raadzaam bij de bepaling van de hoogte van het budget eenduidig te zijn in de toepassing van indexatie. Het meest eenvoudige is wellicht om aan te sluiten bij de indexerings van de DUO-beschikkingen.

4.8 Formuleer de relatie met het reservebeleid

Een afgeleide vraag bij de discussie rond het allocatiemodel is de vraag hoe om te gaan met reserves, oftewel het eigen vermogen. Het allocatiemodel bevat de afspraken over de budgetverdeling aan de voorkant, dus voor de begroting. Aan de achterkant, aan het einde van het boekjaar, zijn er onder- of overschrijdingen op het budget. De vraag is hoe hiermee wordt omgegaan. Het beleid hierop kan het beste worden opgenomen in het algemene financiële beleid en begrotingsproces. Het is belangrijk hierover afspraken te maken, omdat dit ten koste kan gaan van de (ervaren) solidariteit.

Wanneer er wordt gekozen om het reservebeleid ook te bespreken bij het herzien van het allocatiebeleid, probeer dit dan zoveel mogelijk te relateren aan de verantwoordelijkheden van het CvB en de schooldirecteuren. Over het algemeen heeft het reservebeleid onderstaande twee doelstellingen die hierbij afgewogen kunnen worden.

- De continuïteit van het onderwijs borgen door hiervoor voldoende vermogen aan te houden. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van het CvB. Dit kan een argument zijn om alle reserves als bestuurlijke reserves te bestempelen. Anders heeft het CvB beperkt invloed op de vermogenspositie, terwijl die wel hiervoor de (eind)verantwoordelijkheid draagt. Dit is een mismatch van verantwoordelijkheden en middelen om de verantwoordelijkheid vorm te geven.
- Een andere doelstelling is het opvangen van budgetschommelingen. Deze budgetschommelingen kunnen worden opgevangen op bestuursniveau of op schoolniveau. Als schooldirecteuren voor veel activiteiten de budgetverantwoordelijkheid dragen, kan het wenselijk zijn om hen ook de flexibiliteit te geven voor onder- of overschrijdingen van het budget. Dit kan op verschillende manieren, waarvan het vormen van schoolreserves er één is. Hierbij is het van belang om afspraken te maken in hoeverre schooldirecteuren zelf mogen beslissen over de inzet van de reserves. Eventueel kan er een afspraak worden gemaakt voor de maximale omvang van de schoolreserves en kan afgesproken worden dat negatieve schoolreserves niet zijn toegestaan.
- Een alternatief voor het vormen van schoolreserves is af te spreken dat onder- of overschrijdingen ten bate/laste van het bestuur komen. De budgethouders kunnen wel worden aangesproken op onder- of overschrijdingen. Tegelijkertijd is het van belang dat budgethouders (of schooldirecteuren) ook de ruimte krijgen om met een onderbouwd verhaal bestuurlijke reserves te mogen aanwenden, omdat ze deze flexibiliteit niet op schoolniveau hebben.

Hoofdstuk 5: Do's en dont's

Tot slot volgen hieronder enkele do's en dont's voor de vormgeving van het allocatiebeleid.

Do's

- Laat je niet leiden door uitzonderingen. Vorm specifiek beleid voor die uitzonderingen.
- Formuleer principes, die ook bij toekomstige nieuwe geldstromen toepasbaar zijn.
- Wees bewust van wat kan binnen jouw software/tools/administratiekantoor.
- Houdt rekening met de competenties van staffunctionarissen en schooldirecteuren. Wees realistisch en houdt rekening met een implementatietraject.
- Match bij de toekenning van budgetten (bouwsteen 4.7.1) de inkomsten met de lasten, als de inkomsten expliciet ergens door ontstaan. Als voorbeeld geven we de vervangingskosten i.v.m. zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof. Hiervoor wordt de WAZO-uitkering ontvangen. Als een school de vervangingskosten hiervoor zelf draagt, dan dient de WAZO-uitkering aan de school gealloceerd te worden. Als de vervangingskosten gezamenlijk bovenschools worden gedragen, dan dient de WAZO-uitkering naar de bovenschoolse organisatie gealloceerd te worden.
- Maak een eenvoudige overgangsregeling, als tijd gewenst is om beleid te maken voor het opvangen van eventuele herverdeeleffecten.
- Bespreek vooraf met elkaar wat gedaan wordt met situaties waarin het allocatiemodel niet voldoet of erg onbillijk uitpakt.
- Maak voordat het voorstel besproken wordt met de budgethouders zo goed mogelijk duidelijk wat de impact van de aanpassing(en) is.

Dont's

- Ontwikkel geen ingewikkelde rekenregels. Als je eigen rekenregels gebruikt, maak ze dan objectief toetsbaar en structureel toepasbaar.
- Ga niet te snel, maar neem de tijd.
- Verander niet te veel in één keer.
- Probeer met het nieuwe allocatiebeleid geen onderliggende problemen op te lossen, bijvoorbeeld op het gebied van samenwerking of vertrouwen.

Bijlage 1: Relevante externe ontwikkelingen en interne argumenten voor de vormgeving van het allocatiebeleid

Welke externe ontwikkelingen zijn relevant voor het allocatiebeleid?

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, zet elke schoolbestuur middelen in, dus elk schoolbestuur heeft een vorm van allocatiebeleid. Er zijn voortdurend externe ontwikkelingen die de allocatie van middelen beïnvloeden. Daarom is het belangrijk om inzicht te hebben hoe het allocatiebeleid nu werkt, en wat de gevolgen van de externe ontwikkelingen zijn op de allocatie van middelen. Hieronder beschrijven we een aantal van deze recente externe ontwikkelingen en lichten we toe waarom deze ontwikkelingen juist een stimulans kunnen zijn om het allocatiebeleid te herzien.

■ Vereenvoudiging van de bekostiging

Als gevolg van de invoering van de vereenvoudigde bekostiging per 1 januari 2023 zijn er een aantal parameters verdwenen die bepalend waren voor de hoogte van de Rijksbekostiging. De belangrijkste hiervan zijn de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL) en het onderscheid tussen de personele en materiële bekostiging. Hierdoor zijn de beschikkingen die op schoolniveau worden afgegeven, (nog) minder toegespitst op de school specifieke situatie dan voorheen. Het bevoegd gezag, het schoolbestuur, ontvangt de Rijksbekostiging en is vrij in de besteding van de middelen. Het bestuur moet dus eigen keuzes maken in de allocatie van deze middelen naar de scholen.

Ook het volgen van de beschikkingen op schoolniveau is een keus. Als deze manier van alloceren gehandhaafd blijft, dan treden er als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging herverdeeffecten op in de budgetten van scholen. Het gevolg van de vereenvoudigde bekostiging is namelijk dat scholen met relatief ouder personeel minder Rijksbekostiging ontvangen dan voorheen. Het resultaat is dat er minder geld overblijft voor deze school om te besteden aan materiële uitgaven of dat de school minder personeel. Dat kan op zich prima aansluiten bij het beleid van het schoolbestuur; het gaat er vooral om dat dit een bewuste keuze is met oog voor eventuele gevolgen.

Een ander gevolg van de vereenvoudigde bekostiging die relevant is in het allocatiebeleid, is de afname in het budget voor groeibekostiging. Door de verschuiving in de teldatum naar 1 februari is de basisbekostiging opgehoogd en de groeibekostiging verlaagd. Hierdoor komt er meer basisbekostiging bij alle scholen terecht. Het is afhankelijk van keuzes in het allocatiebeleid in hoeverre dit ten koste gaat van groeiende scholen binnen het schoolbestuur. Immers er is minder groeibekostiging beschikbaar, tenzij er binnen het schoolbestuur andere afspraken worden gemaakt over het alloceren van middelen aan groeiende scholen.

■ Steeds meer incidentele middelen en tijdelijke subsidies

De afgelopen jaren is het aantal subsidies toegenomen en komen extra middelen vaak incidenteel beschikbaar. De omvang en vormen van doelfinancieringen zijn inmiddels talrijk met specifieke budgetten voor werkdruk, basisvaardigheden en professionalisering. Maar wie gaat nu binnen het schoolbestuur over de inzet van deze middelen en voor welke omvang? Naast de bestedingsvoorschriften die vanuit regelgeving hiervoor gelden, is het belangrijk om ook de allocatie van deze middelen goed te borgen. Een belangrijk aspect hierbij is dat deze middelen soms incidenteel zijn, maar na de subsidieperiode wel voor langere tijd lasten

kunnen veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan een personeelslid dat tijdelijk is aangenomen en waarvan afscheid moet worden genomen; dit brengt afvloeiingskosten met zich mee en wie draagt deze kosten? Daarnaast is het belangrijk een budgethouder aan te wijzen voor de inzet van de middelen vanuit een subsidie.

■ Aandacht voor bovenmatig publiek eigen vermogen

De afgelopen jaren is vooral vanuit de landelijke politiek en de Inspectie van het Onderwijs aandacht voor het bovenmatig publiek eigen vermogen toegenomen. De gevraagde verantwoording hierop neemt toe vanuit diverse stakeholders en het ministerie werkt aan een wetsvoorstel om ingrijpen mogelijk te maken. Een schoolbestuur heeft duidelijke kaders nodig om goed op de vermogenspositie te kunnen sturen. Dit raakt het allocatiebeleid waar het de verdeling betreft van de beschikbare middelen van de stichting/vereniging. Dit reservebeleid is echter, net als het allocatiebeleid, een onderdeel van het financieel beleid van een schoolbestuur. In het reservebeleid worden afspraken gemaakt over welke financiële reserves onderscheiden worden, hoe deze reserves worden gevoed en volgens welke afspraken daaruit geput mag worden en door wie. Vaak worden streefwaardes voor bijvoorbeeld de algemene reserve vastgesteld. Daarnaast speelt de vraag “van wie” de reserves zijn: hebben scholen zelf reserves? Of vallen alle reserves onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur? Voor het allocatiebeleid is relevant in hoeverre de reserves gealloceerd worden aan scholen (decentraal) of de gezamenlijke bovenschoolse organisatie (centraal).

Interne argumenten om het allocatiebeleid te herzien

Naast externe ontwikkelingen, kunnen er ook diverse interne argumenten zijn om het allocatiebeleid te herijken. Hiervoor hebben we al benoemd wat goed allocatiebeleid kan opleveren en hoe het allocatiebeleid kan aansluiten op het inhoudelijke beleid. Daarnaast geven we nog twee argumenten mee ter overweging:

■ Sluiten middelen en verantwoordelijkheden op elkaar aan?

Uit wet- en regelgeving, de governancestructuur en het inhoudelijke beleid van een schoolbestuur volgt een verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende actoren binnen een schoolbestuur. Zo kan er sprake zijn van schoolleiders die integraal verantwoordelijk zijn voor hun school of alleen onderwijskundig. In alle gevallen draagt het CvB, de eindverantwoordelijkheid over de stichting/vereniging en haar scholen. De vraag is of de allocatie van middelen ook aansluit op de verdeling van deze verantwoordelijkheden. Als er bijvoorbeeld reserves toebedeeld zijn aan scholen, dan is het lastiger voor het CvB om zijn verantwoordelijkheid vorm te geven in reservebeleid. En als schoolleiders integraal verantwoordelijk zijn voor hun scholen, maar er veel budget naar de gezamenlijke bovenschoolse organisatie gealloceerd wordt met verantwoordelijke bovenschoolse budgethouders, dan kan dat schoolleiders belemmeren in het nemen van hun integrale verantwoordelijkheid. Voor het kunnen dragen van verantwoordelijkheden is een goede bijpassende allocatie van middelen noodzakelijk.

■ Wat als school A geld tekort komt en school B geld overhoudt?

Er kunnen scholen zijn die geld overhouden en scholen die geld te kort komen. Uiteindelijk wordt een negatief resultaat op een school op stichtings- of verenigingsniveau gedekt vanuit een positief resultaat op een andere school, of door de inzet van reserves. In het geval iedere school een eigen reserve heeft, komt het positieve resultaat ten gunste van die reserve en het negatieve resultaat ten laste van die reserve. Het positieve of negatieve resultaat van een

school kan diverse oorzaken hebben. Dit kan bijvoorbeeld komen door extra benodigde inzet op de school omdat de leerlingen dit nodig hebben, maar dit kan ook het gevolg zijn van het uitgavengedrag van een schoolleider. In het allocatiebeleid kunnen hierover aan de voorkant afspraken gemaakt worden. Aan welke school worden bijvoorbeeld bij het opstellen van de begroting extra middelen toegekend en op grond waarvan? Of welke school heeft de reserves van een andere school nu hard nodig, zodat het geld niet op de plank blijft liggen? Op deze manier kan solidariteit vormgegeven worden. En welke consequentie verbinden we aan een begrotingsoverschrijding die jaar in jaar uit op een school plaatsvindt, want het is onredelijk dat andere scholen hieraan meebetalen? Dit is belangrijk om het draagvlak voor de solidariteit te borgen. Mogelijk geven deze interne argumenten aanleiding om het allocatiebeleid hierop aan te scherpen.

Bijlage 2: Voorbeelden van andere mogelijke leidende principes

- **Ontlasten/efficiëntie:** de bovenschoolse organisatie is groter dan een individuele school en dit geeft een schaalvoordeel. Dit schaalvoordeel uit zich bijvoorbeeld in het efficiënter organiseren van activiteiten, omdat scholen met vergelijkbare vraagstukken te maken hebben. De bovenschoolse organisatie kan hiermee scholen ontzorgen of ontlasten in bepaalde taken en activiteiten en tegelijkertijd een financieel schaalvoordeel behalen.

Het schaalvoordeel is er ook als er calamiteiten zijn. Een calamiteit kan leiden tot hoge incidentele lasten, waarbij het onwenselijk is dat dit gevolg heeft voor de inzet van personeel of materieel op de school waar zich de calamiteit heeft voorgedaan.. Tegelijkertijd dienden de incidentele lasten wel betaald te worden. Als ervoor wordt gekozen om scholen hierin te ontlasten, is het logisch om af te spreken dat deze lasten bovenschools gedragen worden. Dit komt erop neer dat deze lasten worden verevend over alle scholen of dat deze kosten ten laste komen van de financiële reserve van de organisatie.

- **Flexibiliteit:** het principe van flexibiliteit kan vooral belangrijk zijn voor een budgethouder en dus ook voor een schooldirecteur die budgethouder is. Hier ligt ook een duidelijke relatie met eigenaarschap. Hoe meer middelen aan één budgethouder worden gealloceerd, hoe meer flexibiliteit de budgethouder heeft. Deze flexibiliteit uit zich bijvoorbeeld in de vrijheid om te schuiven tussen personele en materiële uitgaven. Een ander voorbeeld is als de schooldirecteur zelf gaat over het personele budget en de samenstelling van de formatie, de schooldirecteur ook flexibel is om zelf te kiezen tussen bijvoorbeeld het aannemen van 1 fte onderwijsgewende personeel of liever toch 1,4 fte onderwijsondersteunende personeel.
- **Toekomstbestendigheid:** tijdens het opstellen van het allocatiebeleid wordt automatisch rekening gehouden met de huidige omstandigheden en context. Zo kunnen er afspraken gemaakt worden in het allocatiebeleid voor specifieke activiteiten, bijvoorbeeld als gevolg van doelsubsidies. In de toekomst kunnen er weer net wat andere activiteiten ontplooid worden of andere subsidiestromen ontstaan, waardoor de bestaande afspraken aangepast dienen te worden. Het allocatiebeleid wordt toekomstbestendiger, wanneer de activiteiten niet te gedetailleerd worden beschreven. Het is toekomstbestendiger als leidende principes worden benoemd bij het alloceren van middelen aan activiteiten. Een voorbeeld is om binnen de activiteiten onderscheid te maken tussen 'eenvoudig te beïnvloeden activiteiten'.
- **Eenvoud en uitvoerbaarheid:** tot slot is het belangrijk om oog te houden voor de uitvoering en het allocatiebeleid niet te ingewikkeld te maken. Daarmee wordt het allocatiebeleid ook toekomstbestendiger, zodat het niet elk jaar herzien hoeft te worden. Door de vereenvoudigde bekostiging kan een schoolbestuur ervoor kiezen om zelf parameters te hanteren bij de allocatie van de middelen die mogelijk lijken op de parameters uit de oude bekostigingssystematiek. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het invoeren van een gemiddelde gewogen leeftijd tussen de scholen. Let erop dat dit niet te ingewikkeld wordt, zodat het uitvoerbaar is en te volgen is voor iedereen. Ook is de administratie/boekhouding een aandachtspunt voor de uitvoerbaarheid.

Bijlage 3: Voorbeelden van activiteiten en lasten/kosten ter bespreking

In deze tabel staan de voorbeelden van de activiteiten uit bouwsteen 3.6 met hieraan gerelateerde lasten/kosten. Dit kan gebruikt worden voor de bespreking. De lasten/kosten kunnen worden gedragen door de school (decentraal) of gezamenlijk bovenschools (centraal). Dit kan tijdens het proces besproken worden. De lasten hieronder in het rood zijn lasten die (nagenoeg) altijd gezamenlijk bovenschools worden gedragen. De lasten hieronder in het zwart en het blauw zijn lasten die op de school of gezamenlijk bovenschools gedragen kunnen worden. Het verschil tussen de blauwe en zwarte lasten, is dat de blauwe lasten door de meeste schoolbesturen gezamenlijk bovenschools worden gedragen. Echter, als eigenaarschap vanuit het belangrijkste leidende principe is, dan kunnen schoolbesturen ervoor kiezen deze lasten ook op de school te dragen.

Voorbeelden van activiteiten	Lasten/kosten ter bespreking, verbonden aan een activiteit
Onderwijs geven door personeel (OP)	Loonkosten OP (personeelslasten), met optie voor verevening van de gemiddelde personeelslast i.v.m. inschaling
Het leiden van een school door (adjunct) directeur	Loonkosten DIR (personeelslasten), met optie voor verevening van de gemiddelde personeelslast i.v.m. inschaling
Onderwijsondersteunende diensten door personeel op school (OOP)	Loonkosten OOP (personeelslasten), met optie voor verevening van de gemiddelde personeelslast i.v.m. inschaling
Onderwijsondersteunende diensten door staffunctionarissen	Kosten stafbureau (personele en materiële lasten), advieskosten (inhuur derden)
Passend onderwijs bieden	Personeelslasten, waaronder reguliere formatie of inhuur personeel/derden
Onderwijsachterstanden voorkomen en bestrijden	Voornamelijk personeelslasten
Het onderhouden en voeren van de huisvesting van het onderwijs	Huisvestingslasten voor groot onderhoud (voorziening of afschrijvingslasten) Reguliere huisvestingslasten: klein onderhoud, energie en gas, water, schoonmaak Afschrijvingslasten en reguliere lasten van meubilair en spelterreinen
Het aanschaffen en gebruiken van onderwijsleermiddelen	Afschrijvingslasten en reguliere lasten van onderwijsleermiddelen
De aanschaf en het gebruik van ICT ter ondersteuning van het onderwijs	Afschrijvingslasten en reguliere lasten van ICT

De vervanging van personeel wegens ziekte of verlof	Vervangingskosten i.v.m. kortdurige ziekte en/of langdurige ziekte van OOP, OP en DIR Vervangingskosten en werkgeverskosten i.v.m. zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof en duurzame inzetbaarheid (bapo)
Personeel werven en afvloeien	Wervingskosten Afvloeiingskosten i.v.m. stopzetten dienstbetrekking: kosten voor begeleiding/coaching ter voorkoming hiervan, outplacement costs/transitiekosten
Tussenschoolse opvang verzorgen	Voornamelijk personeelslasten / inhuur derden
Scholing	Scholingskosten vanuit bovenschools beleid: bijv. voor alle schooldirecteuren of alle IB'ers Scholingskosten vanuit schools beleid
Tijdelijke kwaliteitsimpulsen	Incidentele lasten
Leraren in opleiding / stagiaires	Personeelslasten voor leraren in opleiding: opleidingskosten, formatiekosten, en kosten gerelateerd aan de begeleiding Personeelslasten voor stagiaires: vergoedingen en kosten gerelateerd aan de begeleiding
Schoolreisjes en uitjes	Kosten voor de activiteiten
Experimenten en innovatief onderwijs	Incidentele lasten
Het besturen van de organisatie	Stichtingskosten: CvB, accountantskosten, contributies, verzekeringen, PR
Het organiseren van medezeggenschap en intern toezicht	Kosten voor GMR en RvT
Het voeren van een administratie	Kosten administratiekantoor of personeelslasten bovenschoolse medewerkers