

**Bekostiging (V)SO en
de invoering van passend onderwijs**

Colofon

Uitgever: PO-Raad / Utrecht

Auteur: Bé Keizer, lid expertteam passend onderwijs PO-Raad

Datum uitgave: Augustus 2016

**Inhoudsopgave:**

[1 Structurele bekostiging (V)SO 2](#_Toc400809285)

[1.1 (V)SO-school/vestiging 2](#_Toc400809286)

[1.2 Stap voor stap 3](#_Toc400809287)

[1.3 Uitputting bekostiging zware ondersteuning 6](#_Toc400809288)

[1.4 Residentiële leerlingen 8](#_Toc400809289)

[2 Invoeringssystematiek 10](#_Toc400809290)

[2.1 Besteding van de bezuinigingen die toch niet doorgingen 10](#_Toc400809291)

[2.2 Zware ondersteuning 14](#_Toc400809292)

[2.3 Verevening 17](#_Toc400809293)

[3 Aandachtspunten 19](#_Toc400809294)

[3.1 Peildatum 19](#_Toc400809295)

[3.2 T-1 of T? 20](#_Toc400809296)

[3.3 Leeftijd overgang van SO naar VSO en verblijfsduur in het VSO 20](#_Toc400809297)

[3.4 Verantwoording 21](#_Toc400809298)

[3.5 Budget ambulante begeleiding, trekkingsrechten en herbestedingsverplichting 23](#_Toc400809299)

[4 Bijlage I Bedragen bekostiging (V)SO 27](#_Toc400809300)

[5 Addendum: De groeiregeling 28](#_Toc400809301)

# Structurele bekostiging (V)SO

De structuur van de bekostiging in het PO en VO ondergaat een verandering doordat een onderscheid wordt aangebracht in

* basisbekostiging, de bekostiging die overeenkomt met de bekostiging voor een reguliere leerling, en
* ondersteuningsbekostiging, de bekostiging die nodig is voor een leerling die extra ondersteuning nodig heeft.

Dit onderscheid was al doorgevoerd in de zorgbekostiging WSNS in het primair onderwijs, maar gaat nu ook gelden in de bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs en in het voortgezet onderwijs. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de rechtstreekse basisbekostiging aan de school, maar de ondersteuningsbekostiging gaat in zijn geheel naar het samenwerkingsverband. De bekostiging in het (V)SO volgt het systeem: teldatum 1 oktober T-1 is bepalend voor de personele bekostiging voor het schooljaar T/T+1 en de materiële bekostiging voor het kalenderjaar T. Het is bekend als de T-1 systematiek.

In verband met toename van het aantal leerlingen na de teldatum 1 oktober T-1 waren er groeiregelingen voor het (V)SO, maar die zijn gestopt met ingang van 1 augustus 2014, met uitzondering van de groeiregeling voor 2014-2015 op basis van de teldatum 16 januari 2014 (artikel 37 van het Besluit bekostiging WEC).

Daarvoor in de plaats komt de zogenaamde peildatum van 1 februari op basis waarvan het samenwerkingsverband - nog steeds op grond van de T-1-systematiek - zorgt voor aanvullende bekostiging uit de middelen die het samenwerkingsverband ontvangt. De eerste keer zal dat leiden tot een overdrachtsverplichting op basis van 1 februari 2015.

De schoolbesturen vormen gezamenlijk het verantwoordelijke bestuur van het samenwerkingsverband en moeten zorgen voor een passende bekostiging van de ondersteuning voor de leerlingen die dat nodig hebben.

Voor de bekostiging van de (V)SO-scholen heeft men nu dus te maken met de rechtstreekse basisbekostiging door het Rijk en de ondersteuningsbekostiging door het samenwerkingsverband op basis van 1 okt. T-1 en de mogelijke aanvulling van de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging (zowel personeel als materieel) door het SWV op de peildatum.

Hierna wordt eerst de structurele situatie van de bekostiging geschetst, daarna wordt in de volgende paragraaf apart stilgestaan bij de bekostiging gedurende de invoerings- en overgangsperiode.

## (V)SO-school/vestiging

De (V)SO-school ontvangt rechtstreeks van het Rijk de basisbekostiging per leerling (personele basisbekostiging per schooljaar, materiële basisbekostiging per kalenderjaar waarbij de personele basisbekostiging afhankelijk is van de Gewogen Gemiddelde Leeftijd –GGL - van de leerkrachten van de school). Deze bekostiging is niet gebudgetteerd en de basisbekostiging komt overeen met de kosten van een reguliere leerling op een basisschool.

Naast de basisbekostiging ontvangt elke (V)SO-school bovendien van het Rijk een vast bedrag per school voor de personele bekostiging dat gezien kan worden als een vloer in de bekostiging voor elke school voor kosten die los staan van het aantal leerlingen. Datzelfde geldt ook voor de materiële bekostiging met de toekenning van een vast bedrag per school plus een vast bedrag voor SO resp. VSO waarbij de bedragen per schoolsoort verschillen[[1]](#footnote-1).

De (V)SO-school ontvangt geen rechtstreekse ondersteuningsbekostiging van het Rijk. In plaats daarvan wordt voor elke leerling door DUO een vast bedrag overgemaakt uit het budget van het samenwerkingsverband op basis van de telling 1 okt. T-1, afhankelijk van de categorie waartoe de leerling gerekend wordt. Daarbij wordt nog onderscheid gemaakt tussen een leerling SO jonger dan 8 jaar, een leerling SO van 8 jaar en ouder en een leerling VSO. Dit leeftijdsonderscheid wordt hierna niet meer telkens in deze tekst aangegeven, maar is dus wel aan de orde[[2]](#footnote-2).

Er is sprake van drie categorieën oplopend in zwaarte (laag, midden en hoog, hierna kortheidshalve aangeduid als 1, 2 resp. 3) waarbij het bedrag voor een categorie afgeleid is van de huidige ondersteuningskosten die een leerling gemiddeld kost:

Categorie 1: gemiddelde kosten leerling (V)SO-school voor ZMLK, LZs of cluster 4.

Categorie 2: gemiddelde kosten leerling (V)SO-school voor LG.

Categorie 3: gemiddelde kosten leerling (V)SO-school voor MG (ZMLK-LG). [[3]](#footnote-3)

Het samenwerkingsverband bepaalt als onderdeel van de toelaatbaarheidsverklaring in welke categorie de betreffende leerling is geplaatst. Ook hierbij geldt het onderscheid personele bekostiging en materiële bekostiging. De personele bekostiging wordt per schooljaar en de materiële bekostiging wordt per kalenderjaar vastgesteld.

Het samenwerkingsverband bekostigt uit de ontvangen middelen de (V)SO-scholen voor de ondersteuningskosten van leerlingen die uit het verband afkomstig zijn. Deze bekostiging wordt – zoals aangegeven - uitgevoerd door DUO op basis van de 1 oktobertelling zoals die op 1 december daaropvolgend is vastgelegd en die brengt de bekostiging van de (V)SO-scholen met leerlingen uit een bepaald verband in mindering op de zware bekostiging van dat samenwerkingsverband. De gegevens ontleent DUO aan de gegevens zoals die in het BasisRegister ONderwijs (BRON: zie [www.bron.nl](http://www.bron.nl)) zijn opgegeven door de (V)SO-school. Voor de bekostiging op basis van de peildatum 1 februari (over de peildatum zie verderop) is echter alleen het samenwerkingsverband aan zet en die moet op basis van telgegevens van de peildatum 1 februari, bevroren naar de stand per 30 maart, nagaan hoeveel door het samenwerkingsverband zelf aanvullend betaald moet worden aan de betreffende (V)SO-scholen.

## Stap voor stap

Het bevoegd gezag van de **(V)SO-school** ontvangt rechtstreeks van het Rijk de personele basisbekostiging voor het komende schooljaar voor alle leerlingen op basis van de telling 1 oktober van het voorafgaande schooljaar, de zogenaamde T-1 systematiek. Voor iedere leerling wordt een leeftijdsafhankelijke bekostiging verstrekt, bestaande uit een vast bedrag plus een leeftijdsafhankelijk bedrag maal de gewogen gemiddelde leeftijd van de leerkrachten op de school. De vaststelling van deze gewogen gemiddelde leeftijd gebeurt op dezelfde wijze als in de situatie voor invoering passend onderwijs. In het vaste bedrag per leerling is opgenomen het ‘basisdeel’ van het budget personeel en arbeidsmarktbeleid (P&A). Dit basisdeel van het budget P&A komt overeen met het bedrag per leerling basisschool dat in het budget P&A basisschool is opgenomen. Het ondersteuningsdeel van het budget P&A is opgenomen in het vaste bedrag per categorie 1, 2 resp. 3.

Ook worden de vaste bedragen per school voor de personele bekostiging rechtstreeks door het Rijk toegekend. Onder de vaste bedragen per school vallen de bedragen op basis van de vaste voet van 1,1734 fte per school, voor 2015-2016 betreft dit op basis van het prijsniveau van oktober 2015 het bedrag van € 26.060,77 (vast bedrag) plus € 1.180,52 (leeftijdsafhankelijk bedrag) x de GGL van de school.

Op basis van de landelijke GPL is dit € 75.028,60.

De personele ondersteuningsbekostiging voor het komende schooljaar wordt toegekend voor elke leerling op 1 oktober T-1 op de (V)SO-school in relatie tot de categorie waartoe een leerling behoort, met de differentiatie naar leeftijd, jonger dan 8 jaar of 8 jaar en ouder, dan wel een VSO-leerling. Het gaat hierbij om een vast bedrag per categorie zonder de leeftijdsafhankelijke component erin, met de toevoeging van het ondersteuningsdeel van het budget P&A. Voor de berekening is uitgegaan van de landelijk geldende gemiddelde leeftijd van het onderwijzend personeel.

Het bevoegd gezag van de **(V)SO-school** ontvangt rechtstreeks van het Rijk de materiële basisbekostiging voor het komende kalenderjaar voor elke leerling op basis van de telling 1 oktober van het voorafgaande schooljaar, de zogenaamde T-1 systematiek[[4]](#footnote-4). Voor deze toekenning van een vast bedrag per leerling is de groepsafhankelijke bekostiging landelijk omgerekend in een bedrag per leerling zodat er alleen nog maar sprake is van de toekenning van een bedrag per leerling. Ook worden de vaste bedragen per school en de vaste bedragen voor SO resp. VSO per schoolsoort als materiële bekostiging rechtstreeks door het Rijk toegekend[[5]](#footnote-5).

De materiële ondersteuningsbekostiging voor het komende kalenderjaar wordt toegekend voor alle leerlingen op basis van de telling 1 oktober T-1 op de (V)SO-school in relatie tot de categorie waartoe een leerling behoort, met ook weer de uitsplitsing naar de leeftijd van de leerling (SO < 8 jaar, SO 8 jaar en ouder, VSO-leerling).

De toekenningen voor de personele en de materiële ondersteuning worden uitgevoerd door DUO op basis van de telling 1 okt. T-1 door de hiermee samenhangende bedragen in mindering te brengen op de normatieve bekostiging van de samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk zijn voor de plaatsing van deze leerlingen op de betreffende (V)SO-vestigingen.

Het samenwerkingsverband is volledig verantwoordelijk voor de verdeling van de ondersteuningsmiddelen, die op basis van het ondersteuningsplan worden toegekend. Dat betreft ook de ondersteuningsmiddelen aan de (V)SO-school.

Daarnaast ontvangt de (V)SO-school rechtstreeks van het Rijk de bekostiging die samenhangt

* met de hogere salariskosten van de schoolleiding en de extra directietoeslag,
* het budget Prestatiebox,
* de cumi-faciliteiten voor het onderwijsachterstandenbeleid,
* eventuele aanvullende bekostiging, overige subsidies OCW en overige overheidsbijdragen[[6]](#footnote-6).

De (V)SO-school ontvangt aanvullende bekostiging van het samenwerkingsverband (**niet via DUO**) op basis van de peildatum 1 februari. Deze peildatum 1 februari is nu wettelijk van kracht. Op grond van de peildatum dient het samenwerkingsverband aanvullend de (V)SO-school te bekostigen met basisbekostiging (personeel resp. materieel) voor het aantal leerlingen met een nieuwe TLV (ontvangen in de periode tussen 1 oktober tot en met 1 februari daaropvolgend, minus het aantal leerlingen dat uitgeschreven is uit het SO resp. VSO in die periode[[7]](#footnote-7).

Daarenboven dient ook ondersteuningsbekostiging (personeel resp. materieel) te worden betaald voor datzelfde aantal. Hierbij dient nader gespecificeerd te worden om welke categorie van ondersteuningsbekostiging het gaat en wordt gerekend met de bedragen die per categorie gelden.

In onderstaand schema een voorbeeldmatig overzicht van de wijze van bekostiging:



***Bekostiging (V)SO-school schooljaar T/T+1***

*Voor de instroom tellen alleen de leerlingen mee met een nieuwe TLV. De uitstroom betreffen alleen de uitgeschreven leerlingen die niet doorstromen naar een andere SO- resp. VSO-school. Een leerling die van SO naar VSO doorstroomt, betekent een uitstroom voor het SO en een nieuwe TLV voor het VSO. Per categorie wordt het nettoresultaat per school[[8]](#footnote-8) bepaald. Vervolgens wordt de personele resp. materiële bekostiging bepaald voor de basisbekostiging resp. de ondersteuningsbekostiging door sommatie over alle categorieën. Wanneer de uitkomst van de berekeningen voor personeel resp. materieel per relatie samenwerkingsverband – school negatief wordt, wordt de uitkomst van die berekening gelijk gesteld aan 0.*

Met dit schema wordt de essentie van de bekostiging van het samenwerkingsverband aan de (V)SO-school weergegeven. In dit voorbeeld is sprake van één (V)SO-school. Wanneer er meerdere (V)SO-scholen in het samenwerkingsverband aanwezig zijn moet deze wijze van berekenen per school worden uitgevoerd. Het kan immers zo zijn dat de ene (V)SO-school op de peildatum voor een bepaalde categorie meer leerlingen heeft terwijl de andere (V)SO-school voor diezelfde categorie op de peildatum minder leerlingen heeft dan op de teldatum. De berekening loopt via het samenwerkingsverband en het dient dus ook duidelijk te zijn welke leerling bij welk samenwerkingsverband behoort! Ook moet onderscheid gemaakt worden tussen leerlingen jonger dan 8 jaar, leerlingen van 8 jaar en ouder en leerlingen van het VSO. Voor leerlingen die al op 1 okt. T-1 ingeschreven waren, wijzigt de leeftijdscategorie niet tenzij het gaat om overgang van SO naar VSO in die periode. Dan is er ook sprake van een nieuw TLV die door het SWV VO wordt afgegeven.

Zoals uit het voorbeeld blijkt zou het ook zo kunnen zijn dat voor een bepaalde categorie een terugbetaling dient plaats te vinden. De school krijgt van DUO voor categorie 3 bekostiging, maar op de peildatum is er één leerling van die categorie minder. De (V)SO-school moet de ondersteuningsmiddelen voor die ene categorie 3 leerling dan weer beschikbaar stellen aan het samenwerkingsverband en dat gebeurt dan door dit te verrekenen met de betaling voor het meerdere aantal leerlingen van de andere categorieën. Maar mocht het zo zijn dat de uitkomst van de berekening van de afzonderlijke overdrachtsverplichtingen (personeel resp. materieel) negatief wordt voor een school, dan is afgesproken (door PO-Raad en VO-Raad in het overleg met het ministerie) dat de uitkomst dan gelijk wordt gesteld aan 0.

In de wet is opgenomen dat DUO de betalingsregeling per 1 oktober uitvoert. Het samenwerkingsverband moet de verrekening op basis van de peildatum uitvoeren.

Opvallend is dat in de wet de overdracht van de personele basisbekostiging bij het (V)SO niet aan de orde komt in artikel 125b WPO resp. artikel 85d WVO. Het lijkt erop alsof die niet betaald zou hoeven te worden. In bovenstaand schema is die betaling wel opgenomen. Deze overdrachtsverplichting geldt in het PO wel bij de bekostiging van het SBO en het lijkt onwaarschijnlijk dat het de bedoeling is dit achterwege te laten bij het (V)SO. Deze omissie in de wetgeving is echter nu een feit en er zijn geen plannen dit alsnog recht te trekken door middel van een wetswijziging. Dat laat men aan het samenwerkingsverband zelf over die vrij is de overdracht van de personele basisbekostiging te regelen. Het advies is om dit te doen.

Voor de materiële bekostiging van de (V)SO-school geldt dat de peildatum geen aanvulling in de bekostiging geeft voor de materiële bekostiging wat de wettelijke bepalingen betreft. Het advies is om dat als samenwerkingsverband toch te doen. Het zou er anders op neerkomen dat er wel een aanvulling komt voor de personele bekostiging, maar niet voor de materiële bekostiging. Het principe moet toch zijn dat er personele en materiële bekostiging plaatsvindt voor iedere leerling. Het advies is om de peildatum ook voor de materiële bekostiging te hanteren naar analogie van de personele bekostiging. Een reguliere school wordt immers ook op deze wijze bekostigd. Ook dit wordt gesteund door de PO- en de VO-Raad conform de afspraak met OCW om correctie mogelijk te maken. In de praktijk zijn veel van de huidige samenwerkingsverbanden WSNS (PO) ertoe over gegaan om de peildatum voor het SBO ook voor de materiële bekostiging te hanteren en naar analogie van de personele bekostiging, ook de materiële bekostiging op basis van de peildatum volledig aan te vullen. Het advies is om dit ook voor het (V)SO te doen[[9]](#footnote-9).

De bedragen die aan de orde zijn voor het (V)SO zijn als bijlage I aan deze notitie toegevoegd.

## Uitputting bekostiging zware ondersteuning

In de wettelijke regeling van de bekostiging van de zware ondersteuning is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de bijdrage die betaald moet worden door het samenwerkingsverband als overdrachtsverplichting aan het (V)SO de mogelijkheden van het samenwerkingsverband te boven gaan.

In de wet (WPO artikel 125a, WEC artikel 119, WVO artikel 89b) is daarbij voor de personele bekostiging opgenomen dat wanneer de bekostiging van de (V)SO-school op basis van de teldatum 1 okt. T-1 groter is dan de bekostiging voor de zware ondersteuning aan het samenwerkingsverband (het vaste bedrag per leerling plus het - positieve of negatieve - vereveningsbedrag), de besturen van de scholen PO (incl. SO) resp. VO (incl. VSO) in de ontbrekende bekostiging moeten bijdragen. Het tekort wordt omgerekend in een bedrag per leerling PO resp. VO en door DUO gekort op de lumpsumbekostiging aan de betreffende schoolbesturen. De bijdrage betreft voor het (V)SO die leerlingen die tot het betreffende samenwerkingsverband behoren (in relatie tot de toelaatbaarheidsverklaring).

Wanneer er sprake is van een tekort in verband met de overdrachtsverplichting voor de personele bekostiging in verband met de peildatum geldt deze bijdrageregeling ook (WPO artikel 125b, WVO artikel 85d)[[10]](#footnote-10). De berekeningswijze voor de bijdrage per school moet in het ondersteuningsplan zijn vastgelegd. Dat kan ook zijn een bijdrage door iedere leerling PO (incl. SO) resp. VO (incl. VSO) die tot het betreffende samenwerkingsverband behoort, maar dat hoeft niet.

Voor de materiële ondersteuningsbekostiging is de benadering in de wet niet gelijk aan die van de personele ondersteuningsbekostiging. Voor de overdrachtsverplichting voortvloeiend uit de peildatum geldt in de wet geen verplichting m.b.t. de materiële bekostiging. Zoals hiervoor aangegeven is het advies de peildatum wel te hanteren voor de overdracht van ook de materiële basis- en ondersteuningsbekostiging, op analoge wijze als de personele basis- en ondersteuningsbekostiging, maar dan voor het kalenderjaar.

Het onderscheid tussen personele bekostiging en materiële bekostiging geldt ook voor de bepaling van de uitputting. Daarom is het in principe mogelijk dat er sprake is van uitputting van de personele bekostiging terwijl er nog een positief saldo is bij de berekening van de uitputting materiële bekostiging, of andersom. In de wet is de mogelijkheid van saldering hierbij niet opgenomen en DUO zal daar dus ook geen rekening mee houden. Uitputting van de bekostiging in relatie tot de peildatum is een zaak die geheel geregeld moet worden door het samenwerkingsverband. Daar kan men dus makkelijker besluiten tot saldering van plussen en minnen. Het is in dit verband zinvol vast te stellen dat het bij de bekostiging van het samenwerkingsverband gaat om lumpsumbekostiging, zowel wat de lichte als de zware bekostiging betreft.

Er moet rekening gehouden worden met de komende situatie onder passend onderwijs waarin mogelijk sprake kan zijn van uitputting van de zware bekostiging op basis van de teldatum 1 okt. T-1, dan wel van (extra) uitputting van de zware bekostiging op basis van de overdrachtsverplichting aan basis- en ondersteuningsbekostiging in verband met de peildatum. Dit kan het geval zijn voor de personele bekostiging en/of de materiële bekostiging. Tijdens de invoering van passend onderwijs geldt een overgangsregeling met de ‘verevening’ die mogelijk voldoende ruimte geeft aan samenwerkingsverbanden die relatief veel leerlingen met een indicatie hebben. Deze regeling wordt echter afgebouwd en dan kan de uitputting zeker gaan spelen. Daarbij speelt ook een rol dat de normatieve bekostiging gebaseerd is op het budget dat per 1 oktober 2011 landelijk beschikbaar is, terwijl de overdrachtsverplichtingen gebaseerd zijn op de tellingen in het schooljaar 2013-2014 en daarna. Deze tellingen kunnen hoger zijn dan die op 1 oktober 2011.

Met name in regio’s die een hoge deelname aan het (V)SO en/of aan LGF hebben, is het zeer aan te bevelen de verhouding budget zware ondersteuning en overdracht aan het (V)SO nauwgezet te monitoren en zwaar in te zetten op kwalitatieve maatregelen om de deelname aan het (V)SO resp. zware ondersteuning te beperken, uiteraard wel op een inhoudelijk verantwoorde wijze.

Sommige samenwerkingsverbanden overwegen het principe van ‘de verwijzer betaalt’ toe te passen op de schoolbesturen binnen het verband die leerlingen naar het (V)SO verwijzen. Dit laatste houdt dan alleen rekening met verwijzingen in de periode tussen 1 okt. T-1 en 2 febr. T, want de verrekening voor de andere leerlingen wordt door DUO uitgevoerd op basis van de 1 okt. T-1 telling in een voor ieder gelijk bedrag per leerling. Dat maakt het ‘merkwaardig’ het principe ‘de verwijzer betaalt’ alleen toe te passen voor de leerlingen met een nieuwe TLV die in een beperkte periode verwezen worden.

Er zijn verbanden die van plan zijn te regelen dat, voor iedere leerling die in een schooljaar na 1 oktober door een reguliere school naar het (V)SO verwezen wordt, de te ontvangen bekostiging voor die leerling overgemaakt wordt naar het samenwerkingsverband als bijdrage in de bekostiging voor het daaropvolgende schooljaar. Die bijdrage wordt dan in mindering gebracht op het bedrag per leerling dat het SWV overmaakt aan de reguliere school voor de realisering van het ondersteuningsprofiel van die school.

## Residentiële leerlingen

Voor residentiële leerlingen moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de residentiële leerlingen die ingeschreven staan op een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) of een instelling voor Gesloten Jeugdzorg (GJI) en anderzijds op andere instellingen. De gesloten instellingen JJI en GJI vallen wat de bekostiging betreft buiten het kader van het samenwerkingsverband. Het Rijk stelt een aantal plaatsen per instelling vast en die plaatsen worden rechtstreeks door het Rijk bekostigd als waren het leerlingen. Naast de regeling van de bekostiging die voor iedere cluster 4 leerling geldt, geldt ook een bijzondere bekostiging en de laatste regeling daarvan is terug te vinden in de Regeling bekostiging personeel PO van maart 2016 in artikel 34.

Het samenwerkingsverband heeft alleen met deze leerlingen te maken wanneer ze uit de gesloten residentiële instelling ontslagen worden en tot de zorgplicht van het samenwerkingsverband gaan behoren. Dan geldt in principe de benadering dat bezien wordt of de leerling ondersteuning nodig heeft en zo ja, nadere invulling daarvan.

Daarnaast zijn er nog de residentiële leerlingen, niet komende van een JJI of GJI, die voor korte of langere duur op een school voor (V)SO verblijven. In de WEC is daarover een aparte regeling opgenomen in art. 71c, lid 2 en 3. In lid 2 is opgenomen dat de residentiële leerling bekostigd wordt wanneer het bevoegd gezag (van die school) met die residentiële instelling een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten. Daarbij gaat het om residentiële instellingen voor gehandicaptenzorg, instellingen voor jeugdhulpverlening dan wel jeugdgezondheidszorg, waarbij behandeling of opvang en onderwijs vanuit één plan noodzakelijk is vanwege de aard of de duur van de behandeling of opvang[[11]](#footnote-11). Voor deze leerlingen hoeft het samenwerkingsverband dus geen toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af te geven. Daarbij is dan natuurlijk wel aan de orde de vraag wie voor deze leerlingen moet betalen. Dat is geregeld voor het PO in de WPO in artikel 132 (Grondslag bekostiging personeel samenwerkingsverband) in lid 5 en op analoge wijze voor het VO in de WVO (artikel 85b lid 4). Dat geeft aan dat het samenwerkingsverband ook voor deze leerlingen hetzelfde moet betalen als voor de leerling met een TLV. Voor deze leerlingen geldt verder volledig de bekostigingssystematiek zoals die voor het samenwerkingsverband en voor het (V)SO gaat gelden. Voor hen dus ook de 1 okt. T-1 telling en de telling op de peildatum 1 februari daaropvolgend. De bekostiging wordt in principe vastgesteld analoog aan de hoofdonderwijssoort van de school. In de meeste gevallen is dat in de huidige situatie cluster 4 dus bekostigingscategorie 1. Voor de LG scholen (revalidatie) is dat categorie 2. De bekostiging vanuit het budget van het samenwerkingsverband vindt conform teldatum 1 oktober T-1 via DUO plaats en op de peildatum 1 februari daaropvolgend door het samenwerkingsverband. Om e.e.a. zorgvuldig en correct te laten verlopen is een goede afstemming met het desbetreffende samenwerkingsverband nodig.

Wanneer het samenwerkingsverband niet door de school op de hoogte wordt gebracht van het bestaan van de samenwerkingsovereenkomst met een residentiële instelling, niet zijnde een JJI of GJI, en de daaruit voortvloeiende verplichting tot overdracht door het samenwerkingsverband kunnen er gemakkelijk misverstanden ontstaan. Het samenwerkingsverband zal zich baseren op de afgegeven TLV’s en de residentiële leerling daardoor niet ‘zien’. Vandaar het advies aan de school om hierover tijdig te communiceren met het samenwerkingsverband. Onder andere door het samenwerkingsverband te informeren met welke residentiële instelling(en) samenwerkingsovereenkomsten zijn afgesloten. En het samenwerkingsverband ook meteen te melden wanneer een leerling afkomstig van een dergelijke residentiële instelling op de school is of wordt ingeschreven. Die informatie wordt door de (V)SO-school ook doorgegeven aan BRON waardoor het ook bij DUO terecht komt en een juiste leerlingtelling plaatsvindt op de tel- en peildata. DUO stelt de gegevens van de telling op 1 februari ook beschikbaar aan de betreffende samenwerkingsverbanden middels een instrument dat aangeduid wordt als het ‘kijkglas’. De registratie en verwerking van de gegevens vergt enige tijd zodat deze informatie enige tijd na 1 februari, omstreeks medio april, voor het samenwerkingsverband beschikbaar komt. Voor de berekening van de bekostiging zijn er instrumenten ontwikkeld, de zogenaamde Kijkdozen. Eén voor het SWV PO resp. SWV VO en één voor het (V)SO.

Vindt er daarnaast nog een regeling voor eventuele aanvullende bekostiging door het samenwerkingsverband plaats vanwege stijgingen en dalingen van dit aantal leerlingen gedurende het schooljaar, dan is het voor de hand liggend dat samenwerkingsverband en zorginstelling nadere precieze afspraken maken over de uitwisseling van de daarvoor benodigde leerlingengegevens.

# Invoeringssystematiek

## Besteding van de bezuinigingen die toch niet doorgingen

Zoals bekend zijn de voorgenomen bezuinigingen van structureel 300 miljoen op passend onderwijs niet doorgegaan. De voorgenomen bezuinigingen bestonden naast de twee grote posten (groepsgrootte en ambulante begeleiding) uit een groter aantal wat kleinere posten (de bezuinigingen op de zogenaamde ‘bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging’ van in totaal 133,7 miljoen euro). De vraag is nu wat met deze maatregelen en het daarmee samenhangende geld is gebeurd.

Als het om de groepsgrootte gaat, betekent het dat de inkomsten van het samenwerkingsverband zijn gestegen evenals de meerkosten van het (V)SO. Gemiddeld komt het effect voor het samenwerkingsverband dan neer op vrijwel nihil.

Als het om de AB middelen gaat, betekent het ook dat de inkomsten van het samenwerkingsverband zijn gestegen. Daardoor is er, ten opzichte van de situatie met bezuiniging, meer geld beschikbaar voor extra ondersteuning aan leerlingen om een passend onderwijsaanbod aan te kunnen bieden door het samenwerkingsverband.

In bijlage I zijn de meest actuele cijfers voor de bekostiging passend onderwijs opgenomen en zijn in het voorjaar 2016 de laatste cijfers aan ieder samenwerkingsverband bekend gemaakt. Deze nieuwe cijfers voor de bekostiging, de kengetallen, zijn op de website [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) te vinden.

De opbrengst van de maatregelen in de categorie bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging voor zover deze worden doorgezet, komt ten goede aan de extra ondersteuning van kinderen. Het beëindigen van diverse maatregelen leidt nu tot extra toekenning van middelen in de vorm van een extra bedrag per leerling aan het samenwerkingsverband wat cluster 3 en 4 betreft. Maar het leidt ook tot extra uitgaven waar rekening mee gehouden moet worden, zoals het effect van de groei o.b.v. de peildatum die moet worden overgedragen. Daarom duiden we dit extra bedrag hierna kortheidshalve aan als het extra bedrag 'plus-minus' waarmee aangegeven wordt dat er extra middelen komen, maar tegelijkertijd ook extra uitgaven.

Voor een deel gaat het om regelingen die betrekking hebben op ook cluster 2 en voor het mbo. De daarmee gemoeid zijnde middelen gaan naar de instellingen voor cluster 2 resp. het mbo.

Hierna wordt op de verschillende onderdelen van de eerder voorgenomen bezuiniging nader ingegaan en wat het niet doorgaan van de bezuinigingen m.b.t. cluster 3 en 4 betekent voor de verschillende onderdelen.

Bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging

De bezuiniging van € 133,7 mln. op de bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging wordt geheel ongedaan gemaakt. Dit bedrag bestaat uit een aantal kleinere onderdelen. In het nieuwe stelsel worden deze geldstromen zo veel mogelijk gebundeld om zo efficiënt mogelijke inzet van middelen mogelijk te maken ten behoeve van de extra ondersteuning aan leerlingen. De minister is van plan om de middelen – tot aan de invoering van het nieuwe stelsel passend onderwijs en daarna – als volgt in te zetten:

*Regionale expertise centra (rec’s, 10,9 mln.)*

Tot 1 augustus 2014 bestonden de REC’s. Per 1 augustus 2014 zijn de REC’s wettelijk opgeheven. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning en plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor cluster 3/4 leerlingen. Het budget voor de REC’s cluster 3/4 is toegekend aan de samenwerkingsverbanden.

Het personeel van de REC's valt ook onder het tripartiteakkoord over de personele gevolgen passend onderwijs.

*Steunpunten autisme (2,7 mln.)*

Ieder REC ontving geld om een steunpunt autisme te financieren tot 1 augustus 2014. Per 1 augustus 2014 zijn de REC’s opgeheven. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning, ook voor kinderen met een stoornis in het autismespectrum. Het budget is per 1 augustus 2014 toegekend aan de samenwerkingsverbanden.

*Compensatieregeling AWBZ (10,0 mln.)*

De regeling voor compensatie pakketmaatregel AWBZ gold tot 1 augustus 2014. Vanaf 1 augustus 2014 moeten samenwerkingsverbanden bezien welke ondersteuning op scholen nodig is. Het budget wordt daarom per die datum toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Een (V)SO-school die aanspraak maakte op de compensatieregeling AWBZ zal zich nu tot het samenwerkingsverband wenden waar leerlingen van die school onder vallen om aanvullende financiering te ontvangen. Het betreft met name scholen (V)SO met MG-leerlingen. Er is een handreiking gemaakt die toegespitst is op de toepassing van de AWBZ onder passend onderwijs en de daarbij behorende middelen, zowel die van de gemeente als die van het samenwerkingsverband (Handreiking AWBZ). Inmiddels is besloten dat voor een nader gedefinieerde groep ernstig meervoudig beperkte leerlingen een landelijke regeling gaat gelden (vanaf 1 augustus 2015) waarvoor een deel van deze compensatiemiddelen weer centraal landelijk apart wordt gezet en (V)SO-scholen daarop een beroep kunnen doen voor deze doelgroep als aanvullende bekostiging. Daarom wordt het bedrag per leerling voor de SWV-en verlaagd met € 2,01 waardoor landelijk € 5 mln. beschikbaar komt voor DUO om de extra bekostiging voor deze groep rechtstreeks te regelen met de betreffende (V)SO-scholen. De regeling is opgenomen in artikel 35 van de Regeling bekostiging personeel PO 2016-2017.

*Enveloppemiddelen (30,0 mln.)*

De enveloppemiddelen waren beschikbaar voor de ondersteuning bij de invoering van passend onderwijs. Het grootste deel van de middelen werd gebruikt voor een subsidieregeling (de zogenoemde 10 euro-regeling) voor de ondersteuning van de invoering van passend onderwijs in schooljaar 2012/2013 en het schooljaar 2013-2014.

Dat is inmiddels gebeurd met de Regeling stimulering invoering passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en cluster 1 en 2 (Stcrt. 2012, nr. 17.700, d.d. 29 augustus 2012 en Stcrt. 2013 nr. 17134, d.d. 26 juni 2013). De 30 mln. was onderdeel van de structurele bezuiniging van 300 mln. Daarom is de verwachting gerechtvaardigd dat de middelen die hierbij horen t.z.t. ook naar de samenwerkingsverbanden gaan.

Ondertussen was ook de mogelijkheid overwogen om het geld dat in die verdeling toegekend wordt aan het VO te gebruiken voor het geheel of gedeeltelijk verzachten van de maatregel om op de overgang van LWOO en PRO naar het samenwerkingsverband VO met ingang van 1 augustus 2015 een bedrag van 50 mln. te bezuinigen. Met het Herfstakkoord is echter die bezuiniging van 50 mln. ongedaan gemaakt zodat deze middelen nu ook weer beschikbaar zijn voor de samenwerkingsverbanden. Een motie over een andere besteding van dit geld (versoepeling van de krimp en vereveningsproblematiek) krijgt nu in elk geval het effect dat in 2016-17 en 2017-18 de afbouw van het vereveningsbedrag vertraagd wordt met 5% in die beide schooljaren (4,6 mln. per schooljaar). De rest van de 29 mln. die vrijvalt, is bij de lumpsummiddelen voor passend onderwijs gevoegd met de boodschap dat daarmee tevens de hoogbegaafden onder passend onderwijs vallen.

*Cumi (culturele minderheden, 25,2 mln.)*

Ook na invoering van de wet passend onderwijs blijven de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geld ontvangen per cumi-leerling (vanaf de vijfde cumi-leerling). De bepaling in de wet waarmee de aanvullende bekostiging voor cumi zou vervallen, treedt niet in werking[[12]](#footnote-12).

Deze vorm van extra bekostiging is eerder (in 2006) al voor het reguliere onderwijs ingrijpend aangepast. Reden voor de aanpassing was de politieke opvatting dat het opleidingsniveau van ouders een betere voorspeller was van achterstanden dan etniciteit. In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs bestaat de cumi-regeling nog. Momenteel is door het ministerie een onderzoek in gang gezet (CBS) naar de toekenning van de cumi-middelen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek kan nadere besluitvorming over de inzet van deze middelen plaatsvinden[[13]](#footnote-13).

*Expertisebekostiging / garantiebekostiging (1,5 mln.)*

De expertisebekostiging blijft voorlopig volledig in stand en wordt niet met 10% verminderd. De bepalingen in de wet waarin dit zou worden gerealiseerd, treden niet in werking[[14]](#footnote-14). De inspectie heeft een onderzoek naar de inzet van de expertise- en garantiebekostiging als geheel[[15]](#footnote-15) gedaan. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek, blijven de expertisemiddelen vooralsnog beschikbaar bij de scholen behoudens die voor de Pedologische Instituten. Die middelen worden in overleg met de Pedologische Instituten overgeheveld naar het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (Tweede Voorgangsrapportage passend onderwijs, TK 31.497, nr. 101). Voor het samenwerkingsverband PO gaat het om € 2,7 mln. en voor het samenwerkingsverband VO om 0,2 mln.

*Preventieve en terugplaatsings ambulante begeleiding (PAB 27,3 mln. en TAB 2,6 mln.)*

Tot 1 augustus 2015 blijft de terugplaatsings ambulante begeleiding vorm bestaan evenals de preventieve ambulante begeleiding. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de preventie van verwijzing naar en terugplaatsing vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 3 en 4 leerlingen. Het budget TAB en het budget PAB voor cluster 3 en 4 worden per 1 augustus 2015 toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Met de sociale partners is afgesproken dat de overheveling van de PAB in principe meeloopt in de systematiek van de ‘opting-out’, de trekkingsrechten en de verplichte herbesteding, die geldt voor de ‘gewone’ ambulante begeleiding[[16]](#footnote-16) (zie het volgende hoofdstuk).

*Dubbele rugzak zeer moeilijk lerende (zml) kinderen (6,5 mln.)*

Tot 1 augustus 2014 blijft de dubbele rugzak voor zeer moeilijk lerende kinderen in de bovenbouw (vanaf groep 3) van het basisonderwijs, in de huidige vorm in stand. In het stelsel passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van extra ondersteuning. Per 1 augustus 2014 is het budget van de dubbele rugzak daarom toegevoegd aan het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs. Voor de berekening van de verevening zijn de middelen die hiertoe behoren op 1 okt. 2011 meegerekend.

*Stopzetten subsidie Hoenderloo (Glen Mills, 1,1 mln.)*

De subsidie aan het project Glen Mills was al per 1 augustus 2011 beëindigd omdat deze specifieke aanpak al eerder was gestopt. Deze middelen zijn per direct ingezet voor de ondersteuning van de invoering van passend onderwijs.

*Op de Rails (8,1 mln.)*

Tot 1 augustus 2014 bleef de huidige subsidieregeling voor dit specifieke project in stand. In het nieuwe stelsel passend onderwijs worden de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs verantwoordelijk om voor alle vo-leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden. Per 1 augustus 2014 is het geld voor Op de Rails en Herstart gebundeld met het budget voor Rebound en via de (aangepaste) regeling Rebound toegekend aan de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Voorwaarde daarbij is wel dat de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs afspraken maken met de samenwerkingsverbanden primair onderwijs over een klein aantal leerlingen in het eind van de basisschoolleeftijd dat gebruik maakt van dergelijke voorzieningen.

*Groeiregelingen (36 mln.)*

De personele groeiregelingen bleven tot 1 augustus 2014 bestaan. Op basis van de teldatum 16 januari 2014 past DUO voor de laatste keer deze groeiregeling toe. Voor het schooljaar 2015-2016 vindt toepassing plaats van de overdrachtsverplichting van het samenwerkingsverband op basis van de peildatum 1 februari 2015, uit te voeren door het samenwerkingsverband zelf. Per 1 augustus 2014 wordt een deel van het budget van de groeiregelingen cluster 3 en 4 (ongeveer 18 mln.) toegevoegd aan het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden en per 1 aug. 2015 volgt het resterende deel (ook ongeveer 18 mln.). Het is duidelijk dat voldoende geld aan de samenwerkingsverbanden is toegekend om de toepassing van de groeiregeling voor ook de basis- en de materiële bekostiging te kunnen financieren.

De weer beschikbare middelen zijn vanaf 1 augustus 2014 toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Dit geld is voor een samenwerkingsverband vrij besteedbaar in overeenstemming met de meerjarenbegroting die onderdeel is van het ondersteuningsplan. Maar daarbij dient wel bedacht te worden dat de school voor (V)SO aanspraak kan maken op de bekostiging van activiteiten die daarvoor direct of indirect bekostigd werden door het ministerie zoals bijv. de groei.

## Zware ondersteuning

De bekostiging van het (V)SO verandert de komende paar jaren nogal. Daarom voor deze bekostiging een overzicht van schooljaar tot schooljaar.

***schooljaar 2014-2015***

Omdat de normbekostiging wettelijk pas per 1 augustus 2015 van kracht werd, was de bekostiging voor het schooljaar 2014-2015 in principe gebaseerd op het geldende Besluit bekostiging WPO resp. WEC en de daaruit voortvloeiende Regeling bekostiging personeel PO 2014-2015 (laatste en definitieve versie is van 28 september 2015). De (personele) groeiregeling op basis van 16 januari 2014 is dan voor de laatste maal toegepast en is daarna vervangen door de aanvullende bekostiging op basis van de peildatum zoals in paragraaf 1 is uiteengezet.

De materiële basis- en ondersteuningsbekostiging is voor het kalenderjaar 2014 toegekend en zal tot 1 januari 2015 naar de school (V)SO gaan. Daarna ontvangt de (V)SO-school de basisbekostiging van het Rijk voor geheel 2015 op basis van de teldatum 1 oktober 2014. De genormeerde materiële ondersteuningsbekostiging wordt dan toegerekend aan het samenwerkingsverband, waarbij DUO de ondersteuningsbekostiging op basis van 1 oktober 2014 berekend voor 2015 en dit uit het ondersteuningsbudget van de (zware) materiële ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband overdraagt aan de betreffende (V)SO-scholen.

De personele basis- en ondersteuningsbekostiging werd voor het schooljaar 2014-2015 nog toegekend door DUO als Rijksbekostiging aan de betreffende (V)SO-scholen.

De bekostiging van de ambulante begeleiding is vanaf 1 augustus 2014 nog een jaar toegekend aan het (V)SO op grond van de telling 1 oktober 2013. Vanaf 1 augustus 2015 gaat de bekostiging van de ambulante begeleiding (genormeerd op basis van het landelijke gemiddelde van 1 oktober 2011) naar het samenwerkingsverband. Wanneer een samenwerkingsverband met de betrokken (V)SO-scholen voor 1 augustus 2015 geen overeenstemming bereikt over de overname van personeel van de scholen (V)SO in het verband, krijgt het samenwerkingsverband voor het AB-budget een herbestedingsverplichting bij de (V)SO-school[[17]](#footnote-17) voor 2015/2016. De condities zijn vastgelegd in de wet en verder uitgewerkt in het tripartiete akkoord.

Het samenwerkingsverband heeft trekkingsrechten op de (V)SO-scholen in 2014-2015 wat de ambulante begeleiding betreft. Het trekkingsrecht geldt voor het samenwerkingsverband bij de (V)SO-scholen die begeleiding verzorgden voor leerlingen met leerlinggebonden financiering op de teldatum 1 oktober 2013. De omvang van deze trekkingsrechten is in totaal - wat het budget betreft - gelijk aan de ambulante begeleiding die aan de (V)SO-school is toegekend op basis van de telling 1 oktober 2013. Voor deze trekkingsrechten zal een samenwerkingsverband vaak te maken hebben met meerdere (V)SO-scholen, ook (V)SO-scholen die niet in het eigen samenwerkingsverband deelnemen (artikel XI van de Wet passend onderwijs, met ook een nadere ministeriële regeling). En omgekeerd heeft een (V)SO-school te maken met meerdere samenwerkingsverbanden.

***schooljaar 2015-2016***

In het schooljaar 2015-2016 verandert de bekostiging van het (V)SO ingrijpender. Het Rijk bekostigt rechtstreeks aan de school de basisbekostiging voor personeel op basis van de telling van 1 oktober 2014, terwijl de materiële basisbekostiging vanaf 1 januari 2015 doorloopt tot 1 januari 2016 en daarna voor het gehele kalenderjaar 2016 wordt vastgesteld op basis van 1 oktober 2015.

De materiële basisbekostiging bestaat uit een vast bedrag per leerling waarin de vroegere groepsafhankelijke en leerlingafhankelijke bekostiging is geïntegreerd tot één bedrag per leerling. Naast de basisbekostiging per leerling wordt ook een vast bedrag toegekend aan de school dat verband houdt met de vloer in de bekostiging per school. Die vloer bestaat momenteel uit een vast bedrag per school plus een vast bedrag per schoolsoort met ook een onderscheiding naar SO resp. VSO. Daarenboven is er nog sprake van een vast bedrag voor een afdeling MG aan een SO-school[[18]](#footnote-18).

De personele basisbekostiging bestaat uit een vast bedrag per leerling plus een bedrag dat leeftijdsafhankelijk is. Dat is in de huidige bekostiging van het personeel ook het geval en betekent de som van het vaste bedrag plus het bedrag per leeftijdsjaar x de gewogen gemiddelde leeftijd (GGL) van de leerkrachten van de school. De GGL van de school wordt op de specifieke wijze vastgesteld die nu ook van toepassing is[[19]](#footnote-19).

Naast de leeftijdsafhankelijke basisbekostiging per leerling wordt ook een vast bedrag toegekend aan de school dat verband houdt met de vloer in de bekostiging per school. Die vloer is momenteel 1,1734 fte en ook wordt een vast bedrag toegekend voor de hogere salarislasten van de directie (incl. professionaliseringsbudget) waarbij rekening gehouden wordt met de complexiteit van de school, het aantal leerlingen en of het een SO-, VSO- of een SOVSO-school betreft, of een MG SO-, MG VSO-, of MG SOVSO-school.

Daarenboven wordt een bedrag per leerling toegekend dat staat voor de personele basisbekostiging die geldt voor het budget personeels- en arbeidsmarktbeleid (budget P&A). Dit bedrag is gelijkgesteld aan het bedrag voor het budget P&A dat voor een basisschool-leerling wordt toegekend. (Het ondersteuningsdeel van het budget P&A zit versleuteld in het ondersteuningsbedrag per leerling.)

Van het budget dat een samenwerkingsverband ontvangt, wordt meteen de personele ondersteuningsbekostiging aan de (V)SO-scholen in mindering gebracht, op grond van het aantal leerlingen (naar leeftijdsindeling) op 1 oktober 2014 per categorie - met de daarbij behorende prijs[[20]](#footnote-20) - die van het betreffende samenwerkingsverband afkomstig zijn.

Echter, wanneer het resterende bedrag negatief blijkt te zijn (personeel op schooljaarbasis resp. materieel op kalenderjaarbasis afzonderlijk berekend) wordt dit als een tekort gezien dat eerst moet worden aangevuld door de in het samenwerkingsverband deelnemende schoolbesturen naar rato van het aantal leerlingen. De schoolbesturen van het (V)SO moeten ook aanvullen en blijven in deze naar rato berekening niet buiten beschouwing.

Bij de start per 1 augustus 2014 zijn leerlingen op een (vestiging van een) (V)SO-school toegerekend aan het samenwerkingsverband van de woonplaats van de leerling. Dit gebeurde omdat het niet mogelijk was op een andere manier (op basis van de reguliere school van herkomst) na te gaan welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor de plaatsing van de ‘zittende’ leerlingen op de (V)SO-vestiging.

Pas nadat alle leerlingen op een (V)SO-school op grond van het van kracht worden van de wet passend onderwijs door een samenwerkingsverband op grond van een Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) naar de (V)SO-school zijn verwezen, vindt de toerekening aan het verband plaats dat verantwoordelijk is voor de verwijzing.

De samenwerkingsverbanden krijgen twee jaar de tijd om de zittende leerlingen te ‘herindiceren’. Voor regio’s met een hoge deelname aan het (V)SO biedt dit de mogelijkheid op zorgvuldige wijze nader te bezien of het mogelijk is om wellicht een aantal leerlingen in een ander (goedkoper) arrangement – ook – goed onderwijs te laten volgen. Er is een termijn vastgesteld van twee jaar waarbinnen het samenwerkingsverband de indicatie van een leerling in het (V)SO kan bijstellen tot een eigen toelatingsbesluit.

Naast de bekostiging door DUO op basis van 1 oktober 2014 is er sprake van de aanvullende ondersteuningsbekostiging op basis van de peildatum die door het samenwerkingsverband is vastgesteld, de overdrachtsverplichting. De systematiek daarvan is in paragraaf 1 uiteengezet. Belangrijk is nog dat daarbij sprake kan zijn van uitputting van het budget van het samenwerkingsverband. Die uitputting kan zich dus voordoen op basis van de telling op 1 oktober 2014, maar ook op basis van de telling op de peildatum. Ook dat is in paragraaf 1 uiteengezet.

Voor het schooljaar 2015-2016 speelt voor het eerst nu ook de peildatum een rol. Op basis van de peildatum wordt aanvullend de basis- en ondersteuningsbekostiging toegekend door het samenwerkingsverband voor het schooljaar dat volgt op de peildatum zoals het ook in de wet is geregeld. De toekenning van de personele bekostiging voor het gehele schooljaar begint dan per 1 augustus 2015 en kan het beste in twaalf termijnen worden overgemaakt. De materiële bekostiging loopt per kalenderjaar en dan dient de aanvullende toekenning van basis- en ondersteuningsbekostiging in principe vanaf 1 januari van het kalenderjaar 2015 plaats te vinden. Met de peildatum 1 februari 2015 betekent het dat dan de aanvullende toekenning ingaat per 1 januari van datzelfde kalenderjaar en kan dan ook het beste in twaalf maandelijkse termijnen worden overgemaakt. De gegevens van de peildatum 1 februari worden in april beschikbaar gesteld door DUO via het Kijkglas-3 en die gegevens zijn verwerkt in de zogenaamde Kijkdozen waarin de berekeningen worden weergegeven per SWV PO resp. VO en per (V)SO-school.

Voor de personele bekostiging geldt dat de peildatum voor de nodige aanvulling zorgt. Dat houdt in dat op basis van de telling op de peildatum 1 februari 2015 nagegaan wordt wat de toename is van het aantal leerlingen met een nieuwe TLV minus de uit het SO resp. VSO uitgeschreven leerlingen (per categorie en per (V)SO-school en rekening houdend met de leeftijdsindeling). De toename van dat aantal leerlingen is de grondslag voor de bekostiging vanuit het samenwerkingsverband aan de betreffende scholen conform de systematiek zoals die in paragraaf 1 is uiteengezet. De berekende financiële toename waarvan sprake is kan ook negatief zijn, maar wordt dan op 0 gesteld.

Tenslotte staan we in deze subparagraaf nog even stil bij het feit dat de discussie over de materiële basisbekostiging in de toekomst door zal lopen. Twee zaken spelen hierbij een rol. In de eerste plaats het gegeven dat de schoolsoort van een (V)SO-school er straks in feite niet meer toe doet. Er wordt geleidelijk afscheid genomen van de onderwijssoorten. Dit vereenvoudigt de bekostiging aanzienlijk. De term “schoolsoort” zal in de loop van de tijd ook heel gekunsteld overkomen, als een term vanuit het verleden. Nu zijn de onderwijssoorten nog een bekend fenomeen, maar straks is alleen sprake van categorie 1, 2 en 3.

Een andere wijziging staat ook ter discussie. Dat betreft de directietoeslag. Die is nu op een complexe wijze afhankelijk van het aantal leerlingen, van het zijn van een SOVSO- of SO- resp. VSO-school en van de aanwezigheid van MG. Het leidt dan tot 1, 2 of 3 directietoelagen. De gedachte hierbij is om de directietoeslag vast te stellen op een vast bedrag zowel voor de SO-school als voor de VSO-school waarbij een SOVSO-school het dubbele bedrag ontvangt. Zo’n benadering zou de mogelijke opsplitsing SO naar PO en VSO naar VO in wet- en regelgeving aanmerkelijk vereenvoudigen. In het Bestuursakkoord PO is opgenomen dat een wetstraject gericht op de ontvlechting SO-VSO spoedig zal starten. Inmiddels is gekozen voor een andere benadering waarbij de ontwikkelingen die zich feitelijk voordoen m.b.t. de integratie van voorzieningen leidend is.

## Verevening

Voor het schooljaar 2015-2016 worden de bedragen vastgesteld van de overgangsregeling. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de personele en de materiële bekostiging waarbij wel dezelfde benadering geldt. Dat houdt in dat er een bedrag wordt vastgesteld dat toegevoegd wordt aan het normatieve ondersteuningsbudget van het samenwerkingsverband.

De omvang van dat bedrag wordt in dit schooljaar als volgt bepaald:

(ondersteuningskosten – normatieve bekostiging) \* 100%

Ondersteuningskosten zijn: de feitelijke genormeerde ondersteuningskosten van (V)SO-leerlingen die bij het samenwerkingsverband behoren op 1-10-2011, plus de rugzakkosten van dat samenwerkingsverband op basis van de telling 1 okt. 2011, zowel het schooldeel als het ambulante deel (incl. de dubbele rugzak ZMLK), plus het budget preventieve ambulante begeleiding van dat samenwerkingsverband (PAB) en de personele middelen voor ambulante begeleiding uit het budget personeels- en arbeidsmarktbeleid (P&A budget), eveneens op basis van de telling 1 oktober 2011. Een en ander dus uitgesplitst in personele resp. materiële bekostiging voor zover die uitsplitsing bestaat.

Normatieve bekostiging verevening is de bekostiging zoals die in totaal op 1 oktober 2011 landelijk beschikbaar was[[21]](#footnote-21) (incl. het budget van de dubbele rugzak ZMLK resp. de hiervoor genoemde AB-middelen). Dit budget wordt omgerekend in een bedrag per leerling en per samenwerkingsverband toegekend waarbij alle leerlingen van dat samenwerkingsverband van de basisscholen en de SBO(’s) meetellen. Voor het samenwerkingsverband VO betreft het alle leerlingen VO, incl. LWOO en PRO.

Dit bedrag per leerling is het bedrag waarmee de verevening wordt berekend. Het bedrag per leerling dat vrijkomt door het niet doorgaan van de bezuinigingen - het bedrag 'plus-minus' -, blijft voor de berekening van de verevening buiten beschouwing.

Het verschil tussen Ondersteuningskosten en Normatieve bekostiging verevening is het bedrag van de overgangsregeling. Dat bedrag volgt vervolgens jaarlijks de gebruikelijke indexering. In de komende jaren 2016-2017 en daarna wordt het bedrag van de overgangsregeling afgebouwd met een dalend percentage, te weten 90%, 75%, 60%, 30% en dan 0%. Is er sprake van een positief bedrag dat het SWV ontvangt, dan zal de toekenning in 2016-2017 op 95% worden gesteld en op 80% in 2017-2018. Zo is recent besloten om de verbanden die meer dan gemiddeld indiceringen voor rugzakken en (V)SO-leerlingen hebben nog iets meer tegemoet te komen. Ook met het oog op samenvallende krimp van het totaal aantal leerlingen.

Het bedrag zal in het ene verband positief zijn, in het andere verband negatief. Met andere woorden, het ene verband krijgt een bijdrage, maar die bijdrage neemt geleidelijk af tot 0, het andere verband krijgt een korting, en deze korting neemt ook geleidelijk af tot 0.

***schooljaar 2016-2017***

Het samenwerkingsverband wordt bekostigd op basis van de normbekostiging lichte resp. zware ondersteuning waaraan 95% c.q. 90% van het – positieve resp. negatieve - bedrag van de overgangsregeling wordt toegevoegd. Met deze verlaging wordt de tweede stap van de overgangsregeling gezet.

***Schooljaar 2017-18 en verder***

Deze bekostiging vindt ook plaats in de daaropvolgende schooljaren, zij het dat het percentage van de overgangsregeling dan daalt:

2016-2017: 95% bij verlaging van de extra toekenning resp. 90%

2017-2018: 80% bij verlaging van de extra toekenning resp. 75%

2018-2019: 60%

2019-2020: 30%

2020-2021: 0%

Vanaf dat laatste jaar is dus alleen nog sprake van de normbekostiging.

# Aandachtspunten

Er gelden voor de bekostiging passend onderwijs diverse specifieke zaken op het terrein van financieel management die afzonderlijk aandacht vragen. Dat betreft zaken die nu in de context van passend onderwijs in meer of mindere mate iets anders uitvallen. Daarnaast zijn er nieuwe zaken aan de orde. Hierna behandelen we in dit hoofdstuk een aantal van deze kwesties, in willekeurige volgorde.

## Peildatum

De peildatum is een bekend fenomeen onder WSNS in het PO. Een samenwerkingsverband moet in het reglement van het verband een peildatum vaststellen voor de leerlingentelling van de SBO. Op basis van die telling vindt verrekening plaats tussen de basisscholen en de SBO voor het aantal leerlingen dat boven de 2% uitgaat en geen bekostiging van de personele en materiële basis- en ondersteuningsbekostiging heeft ontvangen. Nu geldt onder passend onderwijs het reglement WSNS niet meer maar in de wet is nu de verplichting opgenomen om als peildatum 1 februari te hanteren voor zowel het SBO als het (V)SO en op grond daarvan de bekostiging vanuit het samenwerkingsverband aan te vullen.

De verplichting van de peildatum 1 februari T geldt voor de aanvulling van de bekostiging van de groei op de peildatum t.o.v. de teldatum 1 oktober T-1. In de bekostiging van de SO-school is geen sprake van 2% ondersteuningsbekostiging door het Rijk dat aangevuld moet worden. Het Rijk bekostigt 0% ondersteuningsbekostiging en de bekostiging op de teldatum uit het budget van het samenwerkingsverband vindt door DUO plaats voor alle leerlingen die op de teldatum 1 oktober staan ingeschreven. Het samenwerkingsverband telt op de peildatum het aantal leerlingen met een nieuwe TLV (leerling is ingeschreven na 1 oktober met een nieuwe TLV) minus de uit het SO resp. VSO uitgeschreven leerlingen, boven het aantal van de teldatum 1 oktober en vult de bekostiging voor dat aantal leerlingen aan.

Daarbij wordt rekening gehouden met de onderscheiden categorieën leerlingen, uitgesplitst naar de leeftijdsindeling, waarvan sprake is. Ook is van belang dat rekening wordt gehouden met negatieve groei. Dat houdt bijvoorbeeld ook in dat negatieve groei van de ene categorie en positieve groei van een andere categorie met elkaar wordt verrekend. Deze verrekening voor materieel en personeel voor basis- en ondersteuningsbekostiging (in totaal dus vier berekeningen) moet per school plaatsvinden, die leerlingen heeft uit dat samenwerkingsverband. Een school kan ook meer dan één vestiging in een samenwerkingsverband hebben en in dat geval worden de leerlingaantallen van die vestigingen bij elkaar gevoegd voor de berekeningen. De uitkomst van de berekeningen voor personele resp. materiële middelen kan ook negatief zijn. In dat geval wordt de uitkomst op 0 gesteld zodat er geen terugbetaling hoeft plaats te vinden door de (V)SO-school. Voor de SO-school geldt dat de berekening plaatsvindt voor de leerlingen < 8 jaar en voor de leerlingen ≥ 8 jaar. Ook hier geldt dat de toename van het aantal leerlingen positief moet zijn voor beide leeftijdsgroepen samen. Anders wordt de overdracht op € 0,00 gesteld. Een groei van de ene leeftijdsgroep moet dus in verband worden gebracht met een daling van de andere leeftijdsgroep.

De overdrachtsverplichtingen op basis van de peildatum vervangen in feite de ‘oude’ groeiregelingen die voor het (V)SO golden.

Aanvulling op de wettelijke regeling geadviseerd

Zoals al is aangegeven, is de wettelijke verplichting tot aanvulling afwijkend van die voor de SBO op het punt van de personele basisbekostiging. Die moet voor de SBO wel worden aangevuld als het aantal leerlingen is toegenomen op de peildatum, voor de SO-school is deze overdrachtsverplichting niet wettelijk vastgelegd. Dit is een nogal opvallende afwijking en - zoals al eerder aangegeven – is het advies aan het samenwerkingsverband om deze aanvulling van de basisbekostiging wel toe te kennen.

Opvallend is ook dat de bestaande wettelijke regeling van de aanvulling van de materiële ondersteuningsbekostiging voor de SBO zich beperkt tot alleen het aantal leerlingen dat uitstijgt boven het aantal van 2% van het samenwerkingsverband (in dit geval basisschool en SBO-leerlingen) dat op 1 oktober T-1 al aanwezig is. Dan heeft groei na 1 oktober T-1 geen financieel effect en ontvangt dus niet iedere leerling de gebruikelijke bekostiging voor 100%. Bovendien geldt voor de overdrachtsverplichting van de SBO dat dit maximaal het budget betreft dat aan het samenwerkingsverband als materiële lichte ondersteuningsbekostiging is toegekend.

Ook voor de SO-school is de omvang van de overdrachtsverplichting voor de materiële bekostiging alleen gebaseerd op de telling van 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

Voor de materiële bekostiging is het advies om als samenwerkingsverband de peildatum wel te hanteren, zowel voor de basisbekostiging als voor de ondersteuningsbekostiging voor zowel de SBO als de SO-school.

## T-1 of T?

Een aantal samenwerkingsverbanden overweegt om, mede door de systematiek van de bekostiging van de rugzak, over te stappen – geheel of gedeeltelijk – van de T-1 naar de T-systematiek. In plaats van de telling van leerlingen in het voorafgaande schooljaar wordt gerekend op basis van de telling in het lopende schooljaar. Het advies is om dat niet te doen onder passend onderwijs. De bekostigingsregels van enerzijds de lichte en anderzijds de zware ondersteuning, plus de specifieke regels voor enerzijds SBO en anderzijds de SO-school - inclusief die van de uitputting - zijn zo complex dat het risico door de bomen dan niet meer het bos te kunnen zien, erg groot is. In elk geval werkt het Rijk met de T-1 systematiek ook voor de overdrachtsverplichting door DUO aan de SO-scholen.

Wellicht kan dit over enkele jaren heroverwogen worden - door de samenwerkingsverbanden die hier erg aan hechten - wanneer de nodige ervaring is opgedaan met de systematiek van de T-1 bekostiging van het passend onderwijs. Maar er is eigenlijk weinig reden om dit na te streven.

Ook dient bedacht te worden dat de T-1 systematiek rekening houdt met het voorschrift in de CAO dat er sprake moet zijn van een jaar lang plaatsing in het risicodragend deel van de formatie (rddf) voordat ontslag kan plaatsvinden. Door de T-1 systematiek worden middelen toegekend die bij daling van het aantal leerlingen tijd geeft voor een ontslagprocedure zoals die in de CAO is voorzien.

## Leeftijd overgang van SO naar VSO en verblijfsduur in het VSO

In de wet Kwaliteitsverbetering van het SOVSO, dat tegelijkertijd met de wet passend onderwijs in het staatsblad is geplaatst (Stb. 2012, 545) wordt de leeftijdsbegrenzing tussen SO en VSO nader geregeld. In artikel 12, lid 1 staat:

*'1. Het speciaal onderwijs wordt zodanig ingericht dat:*

*a. de leerlingen in beginsel binnen een tijdvak van 8 aaneensluitende schooljaren het speciaal onderwijs kunnen doorlopen, ...'*

Artikel 39 lid 4 van de WEC luidt vervolgens:

*‘Leerlingen bij wie naar het oordeel van de directeur van de school de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet speciaal onderwijs of voortgezet onderwijs in voldoende mate is gelegd, verlaten aan het einde van het schooljaar het speciaal onderwijs, mits hierover met de ouders overeenstemming bestaat. In elk geval verlaten de leerlingen het speciaal onderwijs aan het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt. De leerlingen verlaten het voortgezet speciaal onderwijs uiterlijk aan het einde van het schooljaar waarin de leeftijd van 20 jaar is bereikt.’*

De formulering is overgenomen van de analoge bepaling van de overgang van de leerling van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Het gevolg van deze nieuwe indeling was dat in de voorlopige berekening van de bekostiging van de samenwerkingsverbanden PO resp. VO voor de zware ondersteuningsbekostiging een forse financiële verschuiving plaatsvond. Dat kwam omdat het – om veelal goede redenen - niet ongebruikelijk was dat scholen voor SO ook leerlingen hadden die al (veel) ouder waren dan 14 jaar. In de nieuwe kwaliteitswet voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is nu echter meer aandacht besteed aan de uitstroomprofielen die in het VSO bereikt dienen te worden en wordt het onderscheid SO en VSO meer in overeenstemming gebracht met het onderscheid PO en VO.

Tegelijkertijd is het nu ook duidelijk dat het nogal wat uitmaakt tot welke leeftijd een leerling in het SO aanwezig blijft. De bedragen voor de basisbekostiging en voor de zware ondersteuningsbekostiging laten ook verschillen zien die er toe doen. Een SOVSO-school kan dan ook ‘calculerend te werk gaan’ bij het langer of minder lang ‘vasthouden’ van een leerling op het SO-deel. De kosten voor een SO-school worden gedragen door een samenwerkingsverband PO, die voor een VSO-school door een samenwerkingsverband VO.

Voor het samenwerkingsverband PO is het financieel aantrekkelijk dat leerlingen zo vroeg mogelijk overgaan naar het VSO, voor een samenwerkingsverband VO ligt dat precies omgekeerd.

Om oneigenlijk handelen te voorkomen wordt daarom aangeraden om een duidelijke transparante werkwijze schriftelijk vast te leggen met de SO-VSO-school en met het samenwerkingsverband PO en VO, omtrent de leeftijd waarop een leerling overgaat van SO naar VSO.

Nu de verblijfsduur van een leerling in het SO in de WEC is geregeld, zal DUO uitgaan van de leerlingaantallen SO op de teldatum 1 okt. T-1 voor de bepaling van de bekostiging voor het daaropvolgende schooljaar T/T+1[[22]](#footnote-22).

*Verblijfsduur VSO*

Een soortgelijke problematiek speelt voor het samenwerkingsverband VO met betrekking tot de verblijfsduur van leerlingen in het VSO. Ook daarbij geldt dat heldere regels en normen expliciet duidelijk dienen te worden gemaakt door de VSO-school.

## Verantwoording

Onder passend onderwijs zal er aanzienlijk meer nadruk komen te liggen op de verantwoording van de toegekende middelen aan het samenwerkingsverband. Simpel gezegd: Wat gebeurt er met dat vele geld en wordt het wel goed besteed. Het gaat hierbij ook om het vinden van de balans tussen de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur enerzijds en het samenwerkingsverband anderzijds.

Wie verantwoord waarover? Is het de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband om over alles wat betrekking heeft op de besteding van de ondersteuningsmiddelen te rapporteren? Het samenwerkingsverband betaalt toch en is dan toch ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het ondersteuningsplan? Of beperkt de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband zich tot wat direct onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband wordt uitgevoerd en is de besteding van de ondersteuningsmiddelen op schoolniveau een zaak van de school / het schoolbestuur? Of legt alleen het bestuur verantwoording af over de besteding van de ondersteuningsmiddelen van alle scholen die onder dat bestuur vallen, ook als het meerdere samenwerkingsverbanden betreft?

In elk geval is het van belang dat de rechtmatige besteding van de middelen duidelijk wordt geregeld. Dat kan in voldoende mate worden geregeld in het jaarverslag en de jaarrekening. Daarvoor is het wel nodig dat de richtlijnen voor de jaarrekening iets worden aangepast zodat duidelijk wordt wat het samenwerkingsverband zelf aan middelen inzet en wat door het samenwerkingsverband wordt doorbetaald aan de schoolbesturen. Zoals in de nieuwsbrief Jaarverslaggeving Onderwijs jrg. 2012, nr. 4 van 31 mei is aangegeven, zal een extra uitsplitsing bij de Rijksbijdragen worden gemaakt in het Elektronisch Financieel Jaarverslag (EFJ) door opname van een nieuwe post:

‘3.1.3 Ontvangen doorbetalingen rijksbijdrage samenwerkingsverband’

en een nieuwe uitsplitsing bij post 3.1.4:

‘3.1.4.2 Doorbetalingen rijksbijdrage samenwerkingsverband’.

Voor het verslagjaar 2013 is de definitieve besluitvorming hierover bekend gemaakt.

In geval van uitputting en overdracht van schoolbesturen aan het SWV worden er dan negatieve bedragen geboekt.

Onder de doorbetalingen Rijksbijdrage samenwerkingsverband vallen ook de generieke betalingen van een SWV aan scholen / besturen met het oog op kwaliteitsverbetering van het passend onderwijs.

Om de meer inhoudelijke verantwoording te regelen is het de bedoeling dat de sector zelf hier op termijn verantwoordelijkheid voor gaat dragen en dit toegankelijk maakt, bijvoorbeeld via internet in wat dan ‘Vensters Passend Onderwijs’ zou kunnen heten. Zolang dat nog niet gerealiseerd is komt er de volgende aanpak:

* Op de korte termijn komt er een ‘vinkje’ in BRON waarmee er zicht is op leerlingen die deelnemen aan het reguliere onderwijs, een extra ondersteuningsbehoefte hebben en waarvoor daarom een ontwikkelingsperspectief is opgesteld. Op deze manier wordt het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs gegarandeerd[[23]](#footnote-23). Daarmee wordt voorkomen dat de Inspectie van het Onderwijs een aparte bevraging moet doen om zicht te krijgen op deze groep in het kader van de uitoefening van het toezicht.
* Op de korte termijn wordt voor de verantwoording van de besteding van middelen en de behaalde resultaten een systematiek gehanteerd die lijkt op die van de prestatiebox. Dat wil zeggen dat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in hun bestuursverslag (vormvrij) verantwoording afleggen over de inzet van hun ondersteuningsmiddelen. Hierbij wordt op hoofdlijnen[[24]](#footnote-24) inzicht gegeven in:
	+ de doelen die zijn beoogd,
	+ de activiteiten die zijn ondernomen,
	+ de middelen die hiermee gemoeid waren, en
	+ de resultaten die zijn bereikt.

Schoolbesturen die deelnemen aan meerdere samenwerkingsverbanden doen dit in hun jaarverslag als schoolbestuur en niet per samenwerkingsverband waar zij deel van uit maken. Wel zal inhoudelijk inzicht naar elk SWV moeten worden verstrekt wat er met de toekenning aan een SWV is gebeurd.

* Het is daarbij de bedoeling dat de PO-Raad en de VO-Raad een actief beleid voeren om te stimuleren dat samenwerkingsverbanden zelf (bottum-up) relevante beleidsinformatie zullen verzamelen en ontsluiten. Mocht in de loop van de tijd deze wijze van informatieverzameling en -deling voldoende blijken te zijn, dan zal worden overwogen om de beide hiervoor genoemde maatregelen te vervangen door een model waarbij gebruik wordt gemaakt van deze bottom-up gegevens.

De besluitvorming over deze wijze van verantwoording moet nog definitief plaatsvinden en het is daarbij mogelijk dat de Tweede Kamer hierover ook nog beraad wil voeren.

Het ligt voor de hand dat het samenwerkingsverband de informatie die de afzonderlijke schoolbesturen in hun verantwoording opnemen ook beschikbaar krijgt en vervolgens aan de betrokkenen van het samenwerkingsverband via de eigen website van het verband toegankelijk maakt. Op die wijze kan het samenwerkingsverband ook een compleet overzicht produceren.

De essentie in het voorgaande betekent dus dat de inhoudelijke verantwoording van de besteding van de middelen gekoppeld wordt aan de toekenning van de middelen. Blijven de middelen bij het samenwerkingsverband dan verantwoordt die de besteding, gaat het naar een school/bestuur dan verantwoordt het betreffende bestuur de besteding. Het samenwerkingsverband zorgt daarbij ook voor een totaaloverzicht.

## Budget ambulante begeleiding, trekkingsrechten en herbestedingsverplichting

Vanwege de complexiteit besteden we nog apart aandacht aan het budget ambulante begeleiding en de wijze waarop dit budget van jaar tot jaar wordt vastgesteld, aan wie dit budget wordt toegekend en welke verplichtingen gelden voor de inzet van deze middelen. Daarbij laten we de ‘opting’-out buiten beschouwing. Die mogelijkheid is in de tijd inmiddels verstreken en de betreffende SWVen en (V)SO-scholen zijn inmiddels al geïnformeerd over de bekostiging die voortvloeit uit de ‘opting out’.

Er zijn vier verschillende soorten bekostiging ambulante begeleiding:

1. De AB die samenhangt met de leerlinggebonden financiering (**LGF**).

Als een rugzak in het basis- en speciaal basisonderwijs wordt toegekend, wordt een budget ambulante begeleiding aan de (V)SO-school toegekend die dat verzorgt. De toekenning van dit budget ambulante begeleiding vindt plaats voor personele bekostiging en materiële bekostiging afzonderlijk. De materiële bekostiging wordt toegekend tot 1 januari 2015 en gaat daarna over naar het SWV als onderdeel van het normbedrag per leerling SWV.

De personele bekostiging is niet leeftijdsafhankelijk en is gebaseerd op de GPL. De personele bekostiging bedraagt voor de cluster 3 en 4 scholen (bedragen 2014-2015, publicatie februari 2015, art. 20 en 21):



1. De AB die samenhangt met de preventieve ambulante begeleiding (**PAB**).

Deze ambulante begeleiding wordt aan de (V)SO-school toegekend voor iedere leerling op de (V)SO-school om uitstroom vanuit het regulier onderwijs naar het (V)SO te voorkomen. De toekenning vindt afzonderlijk plaats voor personele en voor materiële bekostiging, waarbij de personele bekostiging leeftijdsafhankelijk wordt bepaald. De materiële bekostiging vindt plaats tot 1 jan. 2015 en gaat daarna over als onderdeel van het normbedrag per leerling SWV.

Zoals uit de tabel blijkt gaat het hier om betrekkelijk geringe bedragen, met uitzondering van de bedragen voor LG, die ten doel hebben deze leerlingen binnen het regulier onderwijs te laten blijven fungeren door enige begeleiding te verzorgen. Met de invoering passend onderwijs gaan deze middelen naar het samenwerkingsverband. De personele bekostiging bedraagt voor de cluster 3 en 4 scholen (bedragen 2014-2015, publicatie februari 2015, artikel 18):



1. De AB die samenhangt met terugplaatsing (**TAB**).

Wanneer een leerling vanuit het (V)SO wordt teruggeplaatst in het regulier onderwijs ontvangt het (V)SO deze middelen om de teruggang gedurende een jaar te begeleiden. Ook deze toekenning is leeftijdsafhankelijk voor het personele deel, terwijl daarnaast sprake is van een materiële component. De materiële bekostiging vindt plaats tot 1 jan. 2015 en gaat daarna over als onderdeel van het normbedrag per leerling SWV.

Het verschil tussen de ambulante begeleiding LGF en TAB is vooral dat het bij LGF gaat om een leerling die een rugzak krijgt om plaatsing in het (V)SO te voorkomen, terwijl TAB bedoeld is om een leerling die in het reguliere onderwijs kan functioneren en het (V)SO niet langer nodig heeft een jaar lang begeleiding mee te geven voor de leerling zelf en voor zijn leerkracht. De toekenning kan mede gezien worden als een premie voor het (V)SO om mee te werken aan de terugplaatsing van leerlingen die daardoor immers de bekostiging van het (V)SO verlagen. In de praktijk gebeurt het in de huidige situatie niet vaak dat een leerling wordt teruggeplaatst. Daarom is het totale budget dat met TAB samenhangt gering.

Er is geen directe koppeling te maken tussen de TAB en een samenwerkingsverband, daarom zijn de middelen verevend toegekend in de normbekostiging en blijven ze buiten beschouwing bij de bepaling van het budget dat onder de herbestedingsverplichting valt.



1. Component AB in het budget P&A

In het budget P&A is voor ambulante begeleiding ook een component opgenomen. Het bedrag is € 177,62 per (V)SO-leerling (niveau februari 2015).

Van deze budgetten is die van de AB van het LGF veruit het omvangrijkst. De verplaatsing van de bekostigingsstromen van het (V)SO naar het samenwerkingsverband heeft ingrijpende gevolgen voor de personeelsleden die op deze bekostiging zijn aangesteld.

Dat is de reden dat de omlegging van deze bekostigingsstromen op een specifieke manier wordt geregeld teneinde verlies aan deskundigheid en ontslagen te voorkomen.

De toekenning van de ambulante begeleiding LGF was in principe niet aan een bepaalde datum gebonden: de toekenning vond plaats zodra de leerling geïndiceerd was als een leerling die in aanmerking komt voor een rugzak. Dat gold tot 1 augustus 2014.

De T-1 systematiek is hierbij dus niet aan de orde. Dat betekent dus ook dat wanneer in de overgangsregelingen teruggegrepen wordt op een 1 oktobertelling, dit een telling betreft in het begin van het schooljaar en het gemiddelde aantal rugzakken in dat schooljaar hoogstwaarschijnlijk hoger zal zijn.

Wanneer we nagaan hoe de vier budgetten ambulante begeleiding in de overgangsperiode naar passend onderwijs en in de eerste jaren passend onderwijs worden toegekend[[25]](#footnote-25), zien we het volgende in de verschillende jaren:

Mede op basis van de telling 1 oktober 2011 worden de budgetten ambulante begeleiding berekend en toegekend voor het schooljaar **2012-2013**. Het zijn deze budgetten van 1 oktober 2011 die mede deel uitmaken van de bepaling van het vereveningsbudget.

De vaststelling van de budgetten voor het schooljaar **2013-2014** gebeurt op de gebruikelijke manier, op basis van de telling van 1 oktober 2012.

Met de invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014, het schooljaar **2014-2015**, verandert er betrekkelijk weinig in de bekostiging van het (V)SO omdat op het moment van berekening, april 2014, het ‘oude’ bekostigingsbesluit nog van kracht is. Daarom wordt de ambulante begeleiding LGF nog steeds toegerekend aan het (V)SO evenals de ambulante begeleiding PAB en TAB en de component AB uit het budget P&A.

In 2014-2015 is er in principe nog geen sprake van negatieve werkgelegenheidseffecten. Ook van het gegeven dat de toekenning van het budget ambulante begeleiding nu uitsluitend wordt gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2013 worden geen onoverkomelijke problemen verwacht. Het betekent uiteraard wel dat de middelen van de ambulante begeleiding van de rugzakken die nog na 1 oktober 2013 worden toegekend, financieel niet vertaald worden naar het schooljaar 2014-2015!

Omdat met ingang van 1 augustus 2014 de rugzakken als zodanig niet meer (voor de wet) bestaan, is vastgelegd dat het regulier onderwijs recht heeft op ambulante begeleiding van de (V)SO-scholen die daarvoor de bekostiging hebben ontvangen. De relatie van de bekostiging met de betreffende leerling die ambulant begeleid dient te worden, wordt ontleend aan de telling van 1 oktober 2013 en omvat in principe alle middelen die betrekking hebben op de personele bekostiging van de ambulante begeleiding, dus behalve de ambulante begeleiding LGF ook de preventieve ambulante begeleiding en de terugplaatsings ambulante begeleiding plus de toekenning van het bedrag per leerling dat voor ambulante begeleiding in het budget P&A is opgenomen.

De T-bekostigingsrelatie van de LGF wordt hier dus in principe een T-1 relatie. Dit recht op ambulante begeleiding wordt het trekkingsrecht genoemd dat een samenwerkingsverband heeft op de betreffende (V)SO-scholen.

In de wet is de bekostiging voor het (V)SO in 2014-2015 alleen geregeld voor het personeel, terwijl de materiële bekostiging stopt per 1 januari 2015. Er zijn (V)SO-scholen die de trekkingsrechten uitvoeren die een factuur gestuurd hebben aan het SWV voor betaling van de materiële bekostiging voor de periode van 1 januari 2015 tot 1 augustus 2015, de materiële bekostiging die samenhangt met de rugzak gaat immers vanaf 1 januari 2015 naar het SWV. Het is een juiste constatering dat er geen betalingsverplichting geregeld is van het SWV terwijl wel de trekkingsrechten van het SWV zijn geregeld. Daarbij echter wel de kanttekening dat dit dan onderdeel is van het totale budget dat voor materieel voor alle SWV-en beschikbaar is en dan dus ook een uniform bedrag per leerling is geworden waarin dus ook dat stukje AB-materieel. Er is dus geen relatie meer met het feitelijk aantal leerlingen dat door een (V)SO-school ambulant wordt begeleid van dat SWV, het bedrag kan meer of minder zijn.

Om vanuit het (V)SO dan maar zonder meer een factuur te sturen met het standaard bedrag AB materieel per begeleidde leerling en dan te doen alsof daar recht op is, is natuurlijk een brug te ver. Blijft staan dat de school kosten maakt en **dat** moet dan ook het uitgangspunt zijn voor nader overleg over de omvang van de bijdrage van het SWV.

Op basis van een transparante specificatie van de materiële kosten die de (V)SO-school aantoonbaar maakt voor de AB-begeleiding en die ook naar de opvatting van het SWV redelijk zijn, kan dan de betaling door het SWV plaatsvinden.

Bovendien is het dan zaak om ook zicht willen hebben op de inzet van de personele middelen. Gebeurt dat voor het budget dat de school heeft ontvangen? Stellig zal her en der de inzet minder zijn dan wordt bekostigd en in dat geval zijn er dus middelen over die ook besteed kunnen worden aan materiële uitgaven. Ook die informatie is dus relevant en betreft ook informatie die in het kader van de herbestedingsverplichting relevant is.

Voor het schooljaar **2015-2016** zijn de veranderingen aanzienlijk ingrijpender. Op basis van de gegevens van de teldatum 1 oktober 2011 wordt voor het samenwerkingsverband het totale beschikbare budget voor de normatieve bekostiging vastgesteld evenals het vereveningsbudget. De verlegging van de personele bekostigingsstroom vindt dus met name per 1 augustus 2015 plaats voor het dan gestarte schooljaar. De materiële bekostigingsstroom is al eerder omgezet, namelijk per 1 januari 2015.

Dat betekent ook meteen dat de bekostiging voor degenen die de ambulante begeleiding verzorgen per die datum stopt. Daarom is wel vastgelegd dat het ‘ambulante’ geld van de personele bekostiging dat naar het samenwerkingsverband gaat besteed moet worden bij de (V)SO-scholen die de ambulante begeleiding voor de betreffende leerlingen verzorgden. Dit is de herbestedingsverplichting die ook in de overgangsbepalingen is verankerd. De omvang van deze herbestedingsverplichting betreft de personele bekostiging en is vastgelegd in artikel XIA van de wet passend onderwijs en geeft aan dat de omvang van de verplichte herbesteding bepaald moet worden op grond van de telling van 1 oktober 2013. Dit betekent dat de op die datum toegekende personele LGF-middelen bepalend zijn voor het deel dat als ambulante begeleidingsmiddelen aan het (V)SO is toegekend. In het tripartite akkoord van OCW met de bonden en de PO- en VO-Raad worden bovendien ook andere personele ambulante componenten, namelijk de preventieve ambulante begeleiding en het bedrag per leerling ambulante begeleiding dat deel uitmaakt van het budget P&A tot de herbestedingsverplichting gerekend[[26]](#footnote-26).

Men dient er wel attent op te zijn dat het budget ambulante begeleiding zoals dat is berekend op basis van deze teldatum 1 oktober 2013 niet gelijk is aan het budget ambulante begeleiding zoals dat in de normatieve bekostiging is opgenomen. Bij dit laatste gaat het immers om het landelijk gemiddelde, omgerekend naar een bedrag per leerling, dat voor die ambulante begeleiding aan het samenwerkingsverband beschikbaar is gesteld naar het niveau van 1 oktober 2011. Het vereveningsbedrag dat tegelijkertijd wordt toegekend – in positieve of in negatieve zin – moet er voor zorgen dat verschillen tussen de te maken kosten en beschikbare middelen desondanks worden opgelost.

Het tripartiteakkoord dat is afgesproken over de inspanningsverplichting om de expertise en de werkgelegenheid te behouden, moet ervoor zorgen dat het voorgaande in goed overleg tussen de besturen, de samenwerkingsverbanden en de bonden op bevredigende wijze tot oplossingen leidt.

MBO

Alle ondersteuningsbekostiging is met ingang van 1 augustus 2014 naar het MBO gegaan (artikel VI onder D van de wet passend onderwijs). Dat betekent dus ook dat de ambulante begeleiding die het VSO verzorgde voor het MBO vanaf die datum een zaak is tussen de MBO-instelling en de VSO-instelling[[27]](#footnote-27). In de wet is over de afloop van de bekostiging van ambulante begeleiding aan het VSO niets nader geregeld. Dat wordt dus overgelaten aan het overleg tussen de instellingen MBO en VSO.

# Bijlage I Bedragen bekostiging (V)SO

**Bedragen (V)SO vanaf 1 augustus 2016 o.b.v. prijzen 2016-2017 (maart 2016)**

**Personele Basisbekostiging Fte vast bedrag x GGL o.b.v. GPL**



Budget P&A per leerling € 452,97

Per cumi leerling P&A € 132,70

Directietoeslagen



|  |  |
| --- | --- |
|  | **ondersteuningskosten P per leerling** |
|  | **cat 1** | **cat 2** | **cat 3** |
| **per leerling SO <8** |  € 9.076,50  |  € 13.304,46  |  € 20.265,32  |
| **per leerling SO ≥8** |  € 8.237,41  |  € 14.406,75  |  € 21.367,62  |
| **per leerling VSO** |  € 9.163,69  |  € 16.260,00  |  € 20.223,15  |

**Materiële Basisbekostiging prijzen 2016**

Vaste bedragen: School SO VSO

Cluster 4 € 18.910,65 € 8.163,76 € 14.405,41

LG € 27.034,88 € 20.424,78 € 20.337,28

LZ € 20.782,60 € 8.639,34 € 13.476,20

MG € 24.575,34 € 7.219,97 € 9.933,67

ZMLK € 20.111,78 € 10.397,60 € 13.047,15

Afdeling MG € 3.972,20

**SWV Basisbekostiging Ondersteuningsbekostiging**

 Cat 1 Cat 2 Cat 3

Per leerling SO < 8 jr: € 659,14 € 737,71 € 1.208,11 € 1.582,58

Per leerling SO ≥ 8 jr: € 578,78 € 820,20 € 1.288,99 € 1.576,21

Per leerling VSO: € 1.198,19 € 610,47 € 951,02 € 1.103,09

**Materiële Basisbekostiging prijzen 2017 (nog niet bekend)**

# Addendum: De groeiregeling

De wijze waarop de peildatum moet worden toegepast is in het overleg over de invoering van het passend onderwijs aan de orde geweest. Dat heeft er toe geleid dat de peildatum 1 februari 2014 niet van toepassing is geweest, maar de ‘oude’ groeiregeling gebaseerd op 16 januari 2014 nog eenmaal is toegepast.

Dit is de enige groeitelling die in 2014 nog toegepast zal worden op de oude manier[[28]](#footnote-28).

Het overleg is vervolgd met het bespreken van de wijze waarop de groeiregeling gebaseerd op de peildatum vanaf 1 februari 2015 dan toegepast dient te worden. Een lastige hobbel daarbij is de tekst van de wet passend onderwijs in artikel 125b van de WPO (resp. artikel 85d van de WVO met dezelfde inhoudelijke tekst die hier alleen uit de WPO wordt weergegeven).

**Artikel 125b. Overdracht van bekostiging personeelskosten aan scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs**

1. Indien op 1 februari het aantal leerlingen dat door het samenwerkingsverband toelaatbaar is verklaard tot het speciaal onderwijs en is ingeschreven op scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra meer bedraagt dan op 1 oktober daaraan voorafgaand, draagt het samenwerkingsverband voor het verschil per leerling een bedrag over aan de school waar de leerling is ingeschreven. Het in de eerste volzin bedoelde bedrag is afhankelijk van de in de toelaatbaarheidsverklaring opgenomen ondersteuningsbehoefte van de leerling en komt overeen met één van de normbedragen die bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

2. De overdracht op grond van het eerste lid heeft betrekking op het schooljaar dat volgt op de in het eerste lid bedoelde peildatum.

3. Indien de in artikel 132, tweede lid, bedoelde bekostiging niet voldoende is om daaruit de verplichtingen, bedoeld in dit artikel na te komen, dragen alle scholen en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, waarvan één of meer vestigingen zijn gelegen in het gebied van het samenwerkingsverband, de ontbrekende bekostiging over aan het samenwerkingsverband. Het aandeel van de onderscheiden scholen en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, bedoeld in de eerste volzin, wordt bepaald overeenkomstig de regeling die daarvoor op grond van artikel 18a, achtste lid, onderdeel j, in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband is opgenomen.

In feite wordt in lid 1 alleen geregeld wanneer het samenwerkingsverband een overdrachtsverplichting heeft, maar niet wat de overdrachtsverplichting per (V)SO-school is. Het criterium is de constatering dat het aantal leerlingen met een door het samenwerkingsverband afgegeven toelaatbaarheidsverklaring (TLV) op 1 februari **meer** dient te bedragen dan het aantal leerlingen met een TLV op 1 oktober daaraan voorafgaand. Als het bijv. op de ene school +1 is en op de andere school -1, samen dus geen toename, dan is er dus geen overdrachtsverplichting voor het samenwerkingsverband! Of wanneer op een (V)SO-school een leerling van de ene categorie vertrokken is en een leerling van een andere categorie erbij is gekomen, dan geeft dat geen toename van het aantal leerlingen in dat samenwerkingsverband. Ook wordt niet gerept van de overdrachtsverplichting voor de basisbekostiging noch voor die van de materiële exploitatie. Het zal duidelijk zijn dat op deze wijze de bekostiging van de groei van scholen niet helder en bevredigend geregeld is.

In eerste instantie is bepleit om daarom uit te gaan van het verschil per school van de telling op 1 februari en de telling op 1 oktober daaraan voorafgaand per samenwerkingsverband. Dan volgt de bekostiging de toename van het aantal leerlingen per school en vindt complete bekostiging plaats van alle leerlingen die op 1 februari voorafgaand aan het schooljaar aanwezig zijn. En aangezien op 1 februari het gemiddelde aantal leerlingen in een schooljaar het beste wordt gerepresenteerd, is dit een deugdelijke wijze van bekostigen.

Terecht werd vervolgens geconstateerd dat het dan in feite neerkomt op het verschuiven van de teldatum voor de bekostiging van 1 oktober naar 1 februari. En ook werd geconstateerd dat dat eigenlijk een bijzonder prettige wijziging zou zijn omdat je dan niet meer twee keer hoefde te tellen en te verrekenen, maar dat één keer, alleen op 1 februari, volstaat! Dan dus geen telling op 1 oktober en uitvoering van die overdrachten door DUO op basis van die teldatum en vervolgens opnieuw tellen op 1 februari en uitvoering van die overdracht door het samenwerkingsverband zelf op basis van het verschil tussen het aantal leerlingen 1 oktober en 1 februari. Het zou dus ook nog een forse beperking betekenen van de regeldruk en de administratieve belasting van het samenwerkingsverband en de (V)SO-scholen als alleen de telling op 1 februari hoeft plaats te vinden en de uitvoering op basis daarvan door DUO wordt uitgevoerd.

Maar het zal ook duidelijk zijn dat dit een wetswijziging vergt en dat daarbij ook het principe van de bekostigingsdatum van 1 oktober wordt aangepast. Zo’n wijziging van de bekostigingsgrondslag is een nogal ingrijpende wijziging die doorwerking heeft in tal van procedures en regelingen rondom de bekostiging.

Ook de datum 1 februari is niet zonder problemen want de materiële bekostiging bijvoorbeeld vindt per kalenderjaar plaats en wordt dan gebaseerd op een telling tijdens dat kalenderjaar. Weliswaar kon die al worden aangepast als de ‘oude’ telling van 16 januari de mogelijkheid bood tot toepassing van de personele groeiregeling, en werd de telling van 16 januari dan ook gebruikt als grondslag voor de aanpassing van de materiële bekostiging van dat kalenderjaar die een paar maanden later werd geëffectueerd.

Ook betekent de telling van 1 februari dat de verificatie van de juistheid van de telling en de uitvoering van de bekostiging de nodige tijd vergt en leidt tot een latere vaststelling van de bekostiging.

En nog lastiger: het streven van het beleid is gericht op wijziging van het gescheiden systeem van de personele bekostiging per schooljaar en materiële bekostiging per kalenderjaar. Als dat verandert, wordt het naar verwachting bekostiging per kalenderjaar zoals dat ook al geregeld is in de rest van het onderwijs, als laatste voor het VO in 2006. En dat is gepaard gegaan met de afschaffing van de groeiregeling omdat de datum voor de bekostiging, 1 okt. T-1 dan nauw aansluit bij het bekostigingsjaar T.

Bekostiging per kalenderjaar maakt daarnaast een bekostigingsgrondslag van een datum in datzelfde kalenderjaar nogal lastig om het eufemistisch te zeggen. Nu moet die systeemwijziging van schooljaar naar kalenderjaar nog helemaal het beleidscircus door, maar het streven is er wel op gericht.

Kortom, zo’n wetswijziging is geen fluitje van een cent en zal sowieso de nodige tijd vergen. De inschatting van het departement was dat dit zeker niet lukte voor het schooljaar 2015-2016 en dat betekent dat voor dat schooljaar dan naar een andere oplossing moest worden gezocht.

Vandaar dat tegelijkertijd ook gekeken is naar een alternatief van die wetswijziging en dat gekeken is naar een variant die een toepasbare interpretatie zou kunnen zijn van de huidige tekst van de wet. Daarbij is het vertrekpunt dat uitgegaan wordt van de directe relatie van een (V)SO-school en het samenwerkingsverband wanneer er sprake is van een afgegeven TLV. Daarbij wordt als interpretatie ervan uitgegaan dat in de tekst van de wet - wellicht iets te impliciet, maar toch kennelijk – gedoeld is op de overdrachtsverplichting tussen een (V)SO-school en een samenwerkingsverband. Zo redenerend gaat het dus om de toename van het aantal leerlingen van een (V)SO-school dat toelaatbaar is verklaard door dat samenwerkingsverband[[29]](#footnote-29). Is dat aantal nul of kleiner dan nul, dan wordt de overdrachtsverplichting op nul gesteld en vindt geen terugbetaling plaats. Ook niet als er bijv. sprake is van het vertrek van een cat. 1 leerling en de komst van een (veel ‘duurdere’) cat. 3 leerling. De toename van het aantal leerlingen is immers nul en dus is er geen overdrachtsverplichting.

Omdat er in de tekst van de wet sprake is van een TLV die door het samenwerkingsverband is afgegeven moet er wel rekening mee worden gehouden dat het daarom alleen gaat om de toename van door het samenwerkingsverband afgegeven aantal TLV’s van leerlingen die zijn ingeschreven op (V)SO-scholen[[30]](#footnote-30). Een wijziging van het aantal leerlingen doordat een leerling met een TLV van de ene (V)SO-school naar een andere gaat en daar wordt ingeschreven leidt dan in principe tot een dubbele bekostiging door het samenwerkingsverband omdat het vertrek niet leidt tot vermindering van de bekostiging van de (V)SO-school maar de komst op de nieuwe (V)SO-school wel leidt tot een extra overdrachtsverplichting. Dat werd als onwenselijk gezien. Ook werd het uitschrijven van een leerling die overgaat naar een andere school niet gezien als een uitschrijving die in dit kader van de groei meetelt. Alleen als een leerling vertrekt van een school en tegelijkertijd niet ingeschreven wordt op een andere (V)SO-school, telt hij/zij mee als uitgeschreven leerling in dit kader van de groei.

Met de kanttekening dat vertrek uit het SO en overgang naar het VSO telt als enerzijds een uitschrijving (uit het SO) en anderzijds als toename van het aantal leerlingen in het VSO. De bekostigende instantie verandert immers ook, VO-verband in plaats van PO-verband passend onderwijs.

Deze opgerekte interpretatie van de tekst van de wet betekent nog steeds dat de overdracht van de basisbekostiging voor dat meerdere aantal leerlingen ontbreekt en ook de materiële bekostiging leidt niet tot aanpassing. De bereidheid van het ministerie om de basisbekostiging en de materiële bekostiging hierbij wel mee te nemen in deze interpretatie is aanwezig als een keuzemogelijkheid van het SWV die daartoe kan besluiten.

De voorkeur bleef wat de PO-Raad en de VO-Raad betrof, uitgaan naar de bekostiging op basis van 1 februari, maar de variant, gebaseerd op wat rek in de tekst van de wet, is in het overleg de formele en aanvaarde uitkomst geworden omdat de wettelijke basis voor alleen 1 februari als algehele bekostigingsgrondslag ontbreekt.

De werkwijze gaat dus uit van de telling op 1 februari van het aantal dan ingeschreven leerlingen met een nieuwe TLV verminderd met de leerlingen die na 1 okt. T-1 zijn uitgeschreven uit het systeem SO resp. VSO. Dat aantal leerlingen bepaalt de aanvullende bekostiging voor personeel voor de ondersteuningsbekostiging en ook de basisbekostiging wanneer het SWV daartoe besluit. Dat aantal leerlingen bepaalt ook de aanvullende materiële bekostiging (basis- en ondersteuningsbekostiging) wanneer het SWV daartoe besluit. Dat levert verschillende berekeningen op die vanwege de verschillen in bedragen tussen de ondersteuningscategorieën en de verschillende leeftijdsgroepen nogal divers kunnen uitpakken. De ondersteuningskosten van categorie 3 zijn bijvoorbeeld aanzienlijk omvangrijker dan die van categorie 1 zodat de kosten van één leerling van categorie 3 meer is dan twee leerlingen van categorie 1. In de berekeningen kunnen mede daardoor ook negatieve uitkomsten voor personele resp. materiële bekostiging voorkomen. In zo’n geval is besloten niet over te gaan tot terugbetaling, maar de uitkomst dan op 0 te stellen. De complexe berekeningen zijn afzonderlijk beschikbaar (Kijkdoos Groeiregeling SWV PO, Kijkdoos Groeiregeling SWV VO en Kijkdoos Groeiregeling voor (V)SO). Zie voor verdere details over de berekeningen de notitie ‘Groeiregeling passend onderwijs’ voor het (V)SO.

1. Overleg heeft plaats gevonden over een verdere vereenvoudiging van de materiële bekostiging door de bedragen niet meer per schoolsoort te variëren. Dat ook met het oog op het geleidelijk wegvallen van de verschillen tussen de scholen wat de toelating betreft. Iedere cluster 3/4 school mag straks leerlingen toelaten van de categorie laag (1), midden (2) en hoog (3) zodat het onderscheid tussen de schoolsoorten gaat vervagen. Iedere leerling met een toelaatbaarheidsverklaring kan toegelaten worden onder de conditie dat passend onderwijs wordt verzorgd. Deze vereenvoudiging is achterwege gelaten om de herverdeeleffecten niet te groot te laten worden. Te zijner tijd komt het aan de orde, samen met de uitwerking van het beleidsvoornemen om het SO en VSO wettelijk te scheiden door het SO bij het PO te laten, maar het VSO bij het VO onder te brengen. [↑](#footnote-ref-1)
2. De leeftijdsbepaling van een leerling in het SO vindt plaats op basis van de leeftijd van de leerling op 31 december van het schooljaar. Het is de leeftijd op die datum die bepaalt of een leerling jonger dan 8 jaar is of 8 jaar en ouder. Op de peildatum 1 februari geldt als leeftijd van de leerling ook de leeftijd van 31 december daaraan voorafgaand. [↑](#footnote-ref-2)
3. We noemen hier nog de schoolsoorten, maar in principe komt een bepaalde categorie los te staan van de schoolsoort, de ondersteuningsbehoefte staat centraal! Een ‘zware’ cluster 4 leerling zou dus ook een categorie 3 leerling kunnen zijn. [↑](#footnote-ref-3)
4. De bekostiging van de materiële instandhouding betreft het kalenderjaar. Dat betekent dat de T-1 systematiek hier gebaseerd is op de leerlingtelling van drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar. Daarom wordt het soms ook wel aangeduid als de T-3 maandensystematiek voor de materiële bekostiging. Die termijn is dus veel korter dan die voor de personele bekostiging. De termijn tussen 1 oktober en 1 augustus betreft 10 maanden. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie voetnoot 1. Ook wordt een vast bedrag toegekend voor een MG-afdeling verbonden aan een SO-school. [↑](#footnote-ref-5)
6. Het budget Personeels- en Arbeidsmarkt (budget P&A) wordt niet langer afzonderlijk toegekend. Dit budget is ook opgesplitst in een basisdeel en een ondersteuningsdeel. Het basisdeel komt in de basisbekostiging, bij het vaste bedrag per leerling, en het ondersteuningsdeel is opgenomen in de bedragen van categorie 1, 2 resp. 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Deze overdrachtsverplichting voor de basisbekostiging en de materiële bekostiging is niet verplichtend opgenomen in de wet, maar het dringende advies is om dit wel te bekostigen. De overdrachtsverplichting van de basisbekostiging is wel verplicht voor het SBO en er is geen reden om het hier voor het (V)SO achterwege te laten. [↑](#footnote-ref-7)
8. Indien een school meerdere vestigingen in een bepaald samenwerkingsverband heeft, worden de gegevens van die vestigingen voor de groeiregeling samengevoegd. [↑](#footnote-ref-8)
9. Er wordt geconstateerd dat de wijze van tellen van deze groei tot gevolg heeft dat een overgang van een leerling van de ene (V)SO-school naar de andere (V)SO-school – het betreft geen overgang SO naar VSO - voor de betreffende scholen wel financiële gevolgen heeft die niet worden bijgesteld. Die conclusie is juist. De ene school krijgt o.b.v. 1 okt. T-1 bekostiging voor een leerling voor het schooljaar T/T+1, terwijl die leerling voor 1 augustus T is overgegaan van schaal A naar school B en die school B krijgt geen aanvullende bekostiging. Dit is een zaak die de beide scholen dan onderling nader moeten bezien en zij kunnen desgewenst afspraken maken om de bekostigingsgelden in zo’n geval over te dragen van school A naar school B. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zoals eerder aangegeven wordt hierbij ook de basisbekostiging tot de overdrachtsverplichting gerekend. [↑](#footnote-ref-10)
11. Hierbij kan dus ook sprake zijn van kortdurende behandeling, bijv. enkele maanden of zelfs ambulante begeleiding. De regeling van deze toelaatbaarheid laat de verplichting dat een TLV een werkingsduur van tenminste een schooljaar moet hebben (art. 40 lid 15 WEC) hiermee buiten beschouwing. [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. II, onderdeel II, punt 2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Er is ook een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (7 maart 2014) waarin vervolgonderzoek wordt aangekondigd naar een andere registratie van de opleidingsgegevens die wel het criterium blijven voor het achterstandsbeleid voor het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en er zal ook gekeken worden naar verbetering van de criteria voor toekenning. De uitkomst van dit vervolgonderzoek wordt nu in 2015/2016 verwacht. In de brief van 22 juni 2016 wordt aangegeven dat komend schooljaar de grondslagen van de gewichtenregeling bijgesteld zullen worden. [↑](#footnote-ref-13)
14. Het betreft de artikelen VIII en XXII. [↑](#footnote-ref-14)
15. Conform motie Elias c.s. (Tweede Kamer 2010-2011, 31 497, nr. 69). Dit onderzoek is inmiddels afgerond (juli 2012) en in een brief aan de Kamer van eind februari 2013 is daarover nader bericht. [↑](#footnote-ref-15)
16. Het betreft de artikelen XI en XIA. [↑](#footnote-ref-16)
17. De telling van 1 oktober 2013 geeft de opgave van het aantal rugzakken met de daarbij behorende bekostiging van ambulante begeleiding voor het schooljaar 2014/2015. Vanaf 1 augustus 2014 echter vervalt de indicering voor de rugzakken en dat maakt het bepalen van het aantal leerlingen met een rugzak op 1 oktober 2014 dus niet mogelijk. Voor het bepalen van het maximaal beschikbare bedrag voor ambulante begeleiding dat door het samenwerkingsverband per 2015/2016 na overleg kan worden herbesteed bij het (V)SO wordt uitgegaan van de teldatum van 1 oktober 2013. De reden hiervoor is, dat dit het meest tegemoet komt aan de afspraken die in verband met een optimale mobiliteit passend onderwijs zijn gemaakt. (Vanwege de samenhang is hier de ambulante begeleiding voor beide schooljaren maar meteen toegelicht.) [↑](#footnote-ref-17)
18. Er is formeel geen sprake van een afdeling MG die alleen aan een VSO-school verbonden is, het betreft vrijwel altijd een (V)SO-school. Daarom wordt dit vaste bedrag alleen toegekend aan een MG-afdeling die aan een SO-school verbonden is. Wel zijn er MG-scholen SO, VSO en SOVSO waarbij het VSO-deel rechtstreeks bekostigd wordt. [↑](#footnote-ref-18)
19. Voor een samenwerkingsverband is het een hele opgave om met die GGL van een (V)SO te moeten werken voor de personele basisbekostiging. Voor de meerjarenbegroting vergt het dan ook een deugdelijke prognose van de ontwikkeling van deze GGL, waartoe ook de (V)SO school zelf veelal niet in staat zal blijken te zijn. Daarom wordt met klem aangeraden om de overdrachtsverplichting op basis van de GGL achterwege te laten en uit te gaan van de landelijke GPL. Bedenk ook dat de ondersteuningsbekostiging, in feite qua bedrag omvangrijker dan de basisbekostiging, ook niet meer werkt met de leeftijdsafhankelijke bekostiging. Daarbij is ook met de landelijke GPL gewerkt. [↑](#footnote-ref-19)
20. Voor de ondersteuningsbekostiging geldt geen leeftijdsafhankelijke bekostiging. Overweging daarbij is mede geweest dat anders de kosten bij de ene (V)SO-school lager zouden kunnen uitpakken dan bij de andere school. Met dan ook de mogelijkheid van (ongewenst) calculerend gedrag. [↑](#footnote-ref-20)
21. Omdat er geen of vrijwel geen groei van het aantal leerlingen ((V)SO en/of rugzakleerlingen) op 1 oktober 2013 t.o.v. 1 oktober 2011 was, is het niet nodig gebleken een correctie in de normatieve bekostiging door te voeren om te zorgen voor het gelijk blijven van het totale beschikbare budget, bijvoorbeeld door het bedrag van de Rugzak te verminderen. [↑](#footnote-ref-21)
22. Deze wettelijke regeling was er nog niet op de datum 1 okt. 2011 op grond waarvan de overgangsbedragen zijn vastgesteld. DUO is uitgegaan van toerekening aan het SO van leerlingen die op die datum 13 jaar of jonger waren, en van toerekening aan het VSO van oudere leerlingen van het SO (14 jaar en ouder). [↑](#footnote-ref-22)
23. Zoals gevraagd werd in de motie Klaver/Dijsselbloem/Van der Ham (TK 2012-2013 33106-97). [↑](#footnote-ref-23)
24. Wat in dit kader onder hoofdlijnen wordt verstaan is stellig nog een punt waarover nog het nodige gezegd zal gaan worden. Wellicht leidt dit nog tot nadere voorschriften, al is dat vooralsnog niet de bedoeling. [↑](#footnote-ref-24)
25. We laten gemakshalve hierbij het effect van de groeitellingen op de vaststelling van de budgetten buiten beschouwing. [↑](#footnote-ref-25)
26. Hierbij wordt de terugplaatsings ambulante begeleiding (TAB) buiten beschouwing gelaten en wordt dit niet tot de herbestedingsverplichting gerekend omdat er geen directe koppeling te maken is tussen de TAB en een samenwerkingsverband. De omvang van het budget van de preventieve ambulante begeleiding en het bedrag per leerling ambulante begeleiding dat deel uitmaakt van het budget P&A, wordt daarbij niet exact vastgesteld maar over gelaten aan het overleg tussen de SWVen, de (V)SO-scholen en de bonden. De achtergrond is dat de berekening van deze omvang niet in regelgeving is vastgelegd en dat daarom de opvatting dat de herbestedingsverplichting alleen de LGF betreft, ook opgeld doet. [↑](#footnote-ref-26)
27. Terzijde de opmerking dat de bedragen voor de ambulante begeleiding zoals die zijn opgenomen in artikel 2.7.2. van het Uitvoeringsbesluit WEB sinds 2011 niet meer zijn aangepast voor het schooljaar 2012-2013 resp. 2013-2014 op basis van de indexering van de GPL voor het (V)SO, terwijl dat wel gebruikelijk was. [↑](#footnote-ref-27)
28. De groeiregeling op basis van artikel 38 van het Besluit bekostiging WEC is in 2014-2015 dus niet meer van toepassing, noch de groeiregeling voor residentiële leerlingen, niet zijnde JJI/GJI-leerlingen, van artikel 35 van de Regeling bekostiging personeel (laatste versie is die van het schooljaar 2013-2014). De bijzondere bekostiging voor de JJI/GJI- instellingen zoals geregeld in artikel 36 van de Regeling bekostiging personeel blijft in principe wel van kracht maar omdat de JJI/GJI-instellingen niet onder het SWV vallen, wordt deze groeiregeling rechtstreeks door OCW bekostigd. [↑](#footnote-ref-28)
29. Een vermindering van dat aantal leerlingen blijft daarbij buiten beschouwing en leidt dan dus niet tot een negatieve verrekening zoals dat in de huidige situatie ook niet gebeurt bij daling van het aantal leerlingen op een school op de groeiteldatum. Overigens mag veronderstelt worden dat er slechts in bijzondere situaties sprake zal zijn van vermindering van het aantal leerlingen aangezien er sprake is van een TLV en die TLV geldt tot het einde van een schooljaar. Een leerling die op 1 oktober dus met een TLV op een school aanwezig is, zal alleen in bijzondere situaties niet meer aanwezig zijn op de peildatum. [↑](#footnote-ref-29)
30. Voor residentiële leerlingen, niet zijnde JJI/GJI, geldt daarbij dat zij geacht worden een TLV te hebben. Maar de letterlijke tekst van de wet spreekt van ‘door het samenwerkingsverband toelaatbaar is verklaard’ en dat is niet hetzelfde als leerlingen die geacht worden een TLV te hebben. Er loopt momenteel een gerechtelijke procedure waarin deze kwestie aan de orde komt / kan komen en hopelijk dan tot expliciete duidelijkheid leidt. Zie verder de informatie in paragraaf 1.4 van deze notitie. [↑](#footnote-ref-30)