



Bekostiging (V)SO onder passend onderwijs (beknopte versie)

Colofon

Uitgever: PO-Raad / Utrecht
Auteur: Bé Keizer, lid expertteam passend onderwijs PO-Raad
Datum uitgave: oktober 2021

Inhoudsopgave:

1	Structurele bekostiging (V)SO	3
1.1	(V)SO-school/vestiging	3
1.2	Stap voor stap	4
1.3	Residentiële leerlingen	7
2	Zware ondersteuning	9
2.1	Bekostiging	9
2.2	Verevening	10
2.3	Uitputting bekostiging zware ondersteuning.....	11
3	Aandachtspunten	14
3.1	Peildatum	14
3.2	T-1 of T?	15
3.3	Leeftijd overgang van SO naar VSO en verblijfsduur in het VSO	15
3.4	Verantwoording	16
4	Bijlagen	18
	Bijlage IA Bedragen bekostiging (V)SO 20-21	19
	Bijlage IB Bedragen bekostiging (V)SO 21-22.....	19
	Overzicht bekostigingsbedragen (V)SO onder passend onderwijs.....	20

1 Structurele bekostiging (V)SO

De structuur van de bekostiging in het PO en VO is veranderd doordat een onderscheid is 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 geldt nu ook 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.

Met het oog op 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.

Daarvoor in de plaats is de zogenaamde peildatum van 1 februari gekomen op basis waarvan het samenwerkingsverband zorgt voor aanvullende bekostiging voor het lopende kalenderjaar wat de materiële bekostiging betreft en voor het komende schooljaar wat de personele bekostiging betreft uit de middelen die het samenwerkingsverband ontvangt.

De eerste keer heeft dat geleid 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 de teldatum 1 okt. T-1, uitgevoerd door DUO, en de mogelijke aanvulling van de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging (zowel personeel als materieel) door het SWV op de peildatum 1 februari T.

Hierna wordt de structurele situatie van de bekostiging geschetst.

1.1 (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 globaal overeen met de kosten van een reguliere leerling op een basisschool resp. VO-school.

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.

De (V)SO-school ontvangt geen rechtstreekse ondersteuningsbekostiging van het Rijk. In plaats daarvan wordt voor elke leerling door DUO een vast bedrag per leerling 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 leeftijds onderscheid wordt hierna niet meer telkens in deze tekst aangegeven, maar is dus wel aan de orde¹.

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 ondersteuningskosten die een leerling gemiddeld kostte:

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

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

Categorie 3: gemiddelde kosten leerling (V)SO-school voor MG (ZMLK-LG).²

Het samenwerkingsverband bepaalt als onderdeel van de toelaatbaarheidsverklaring (TLV) in welke categorie de betreffende leerling wordt geplaatst. Met 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 ‘bevroren’ en die brengt de bekostiging van de (V)SO-scholen met leerlingen uit een bepaald verband in mindering op de zware bekostiging van het Rijk aan dat samenwerkingsverband. De gegevens ontleent DUO aan de gegevens zoals die in het BasisRegister Onderwijs (BRON: bron-basisregister-onderwijs) 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 begin april, nagaan hoeveel door het samenwerkingsverband zelf aanvullend betaald moet worden aan de betreffende (V)SO-scholen.

1.2 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. Aan het vaste bedrag per leerling wordt toegevoegd het ‘basisdeel’ van het budget personeel en arbeidsmarktbeleid (P&A). Dit basisdeel van het budget P&A komt in principe 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.

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

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.

¹ 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.

² 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.

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 wordt 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 systematiek³. 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. De vaste bedragen per school en de vaste bedragen voor SO resp. VSO per schoolsoort worden als materiële bekostiging rechtstreeks door het Rijk toegekend⁴.

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 het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor de plaatsing van de leerling op de betreffende (V)SO-vestiging.

Het samenwerkingsverband is 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, gestopt per 1 aug. 2021 en opgevolgd door het bedrag voor professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders
- de cumi-faciliteiten voor het onderwijsachterstandenbeleid,
- eventuele aanvullende bekostiging, overige subsidies OCW en overige overheidsbijdragen⁵ zoals bijvoorbeeld momenteel het budget NPO.

De (V)SO-school ontvangt aanvullende bekostiging van het samenwerkingsverband (**niet via DUO**) op basis van de wettelijke peildatum 1 februari. 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

³ De bekostiging van de materiële instandhouding betreft het kalenderjaar. Dat betekent dat de T-1 systematiek hier gebaseerd is op de leerlingentelling 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.

⁴ Zie voetnoot 1. Ook wordt een vast bedrag toegekend voor een MG-afdeling verbonden aan een SO-school.

⁵ Het budget Personeels- en Arbeidsmarkt (budget P&A) wordt niet langer afzonderlijk toegekend. Dit budget is 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.

periode tussen 1 oktober tot en met 1 februari daaropvolgend), minus het aantal leerlingen dat uitgeschreven is uit het SO resp. VSO in die periode⁶.

Daarenboven dient ook ondersteuningsbekostiging (personeel resp. materieel) te worden betaald voor datzelfde aantal leerlingen. 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 schooljaar T/T+1				
	1 okt. T-1		uitgeschreven lln en nieuwe TLV*	
(V)SO	cat 1	200		10
	cat 2	10		1
	cat 3	15		-1
	basisbekostiging Rijk		ondersteuningsbekostiging SWV	
DUO-CFI, 1 okt.	cat 1	200 x bedrag basisbekostiging	200 x bedrag cat 1	
	cat 2	10 x bedrag basisbekostiging	10 x bedrag cat 2	
	cat 3	15 x bedrag basisbekostiging	15 x bedrag cat 3	
			basisbekostiging	ondersteuningsbekostiging
SWV	cat 1		10 x bedrag basisbekostiging	10 x bedrag cat 1
	cat 2		1 x bedrag basisbekostiging	1 x bedrag cat 2
	cat 3		-1 x bedrag basisbekostiging	-1 x bedrag cat 3
		Sommatie:	groter of gelijk aan 0	groter of gelijk aan 0

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 school⁷ 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 gelijkgesteld 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. Als het gaat om overgang van SO naar VSO in die periode is er sprake van een nieuwe TLV die door het SWV VO dient te worden 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.

⁶ Deze overdrachtsverplichting voor de personele basisbekostiging is in de wet opgenomen (Stbld 2018 nr. 12, d.d. 2 februari 2018). Voor de materiële bekostiging was in de MvT opgenomen dat dit ook verplicht zou worden, maar dat is niet in de wet terecht gekomen. Het dringende advies is om dit wel over te dragen.

⁷ Indien een school meerdere vestigingen in een bepaald samenwerkingsverband heeft, worden de gegevens van die vestigingen voor de groeiregeling samengevoegd.

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 zelf uitvoeren.

Voor de materiële bekostiging van de (V)SO-school geldt dat de peildatum - wat de tekst van de wet betreft - geen aanvulling in de bekostiging geeft voor de materiële bekostiging. 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 daarom 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 samenwerkingsverbanden WSNS (PO) ertoe overgegaan 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 doen⁸.

1.3 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 voor GJI en JJI en de laatst gepubliceerde regeling daarvan is terug te vinden in de Regeling bekostiging personeel PO 2020-2021 van 6 juli 2021 in artikel 36.

Het samenwerkingsverband heeft qua bekostiging, 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 behorend tot 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 opvang⁹. 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

⁸ 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 constatering 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 in overleg afspraken maken om de bekostigingsgelden in zo'n geval over te dragen van school A naar school B. Zo'n afspraak lijkt alleszins redelijk.

⁹ Hierbij kan sprake zijn van kortdurende behandeling, bijv. enkele maanden of zelfs ambulante begeleiding. Bij de regeling van deze toelaatbaarheid geldt dus niet de verplichting dat een TLV een werkingsduur van tenminste een schooljaar moet hebben (art. 40 lid 15 WEC).

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 voor deze leerlingen hetzelfde moet betalen als voor de leerling met een TLV. Voor deze leerlingen geldt verder 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 in het algemeen categorie 2, maar kan er sprake zijn van een stapeling van handicaps die een categorie 3 rechtvaardigen. Om e.e.a. zorgvuldig en correct te laten verlopen is een goede afstemming met het desbetreffende samenwerkingsverband nodig. In een recente wetswijziging (Stbld 2018 nr. 12, d.d. 2 februari 2018) is opgenomen dat de (V)SO-school in de administratie een verklaring moet hebben van de residentiële instelling dat de leerling in die instelling is geplaatst. Die is door het SWV opvraagbaar.

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 de leerlingentelling 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 3'. De registratie en verwerking van de gegevens vergt enige tijd zodat dit instrument enige tijd na 1 februari, omstreeks medio april, voor het samenwerkingsverband beschikbaar komt. Voor de berekening van de bekostiging zijn er door de PO-Raad en VO-Raad de zogenaamde Kijkdozen ontwikkeld. 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 na 1 februari, dan is het voor de hand liggend dat samenwerkingsverband en zorginstelling nadere precieze afspraken maken over de uitwisseling van de daarvoor benodigde leerlingengegevens.

Problematisch is en blijft tot nu toe dat wanneer een leerling is ingeschreven op de (V)SO-school, DUO ervan uitgaat dat deze inschrijving terecht is, die gegevens verwerkt in de Kijkglazen 1 en 2 (die alleen toegankelijk zijn voor de samenwerkingsverbanden) en dan ook de bekostiging op 1 okt. T-1 daarop baseert. Ook wanneer er geen sprake is van een TLV. Hetzelfde probleem doet zich ook voor t.a.v. de telling op de peildatum. Ondanks aandringen bij het ministerie om voor de samenwerkingsverbanden tot een transparante regeling van de registratie te komen is het probleem nog steeds niet opgelost waarbij het argument van de privacy ten onrechte wordt gehanteerd.

Voor korttijdelijke plaatsing van een residentiële leerling kan ook afgesproken worden om de kosten volgens de T-systematiek te betalen en zonder de leerling uit te schrijven uit zijn reguliere school. Daarvoor is een document gemaakt (verkrijgbaar via de website Steunpunt passend onderwijs PO en VO, www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl, van de PO- en de VO-raad) waarin nader is uitgewerkt wat redelijke kosten per week zijn als advies aan de SWV-en en (V)SO-scholen.

2. Zware ondersteuning

1.4 Bekostiging

In het schooljaar 2015-2016 is de bekostiging van het (V)SO ingrijpend veranderd. De materiële basisbekostiging bestaat nu 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.

De personele basisbekostiging bestaat uit een vast bedrag per leerling plus een bedrag dat nu nog leeftijdsafhankelijk is. Dat is in de huidige bekostiging van het personeel 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 al van toepassing was¹⁰.

Naast de leeftijdsafhankelijke basisbekostiging per leerling is ook een vast bedrag toegekend aan de school dat verband hield met de vloer in de bekostiging per school. Die vloer komt overeen met de personele bekostiging voor 1,1734 formatieplaats (fte) en ook wordt een vast bedrag toegekend voor de hogere salarislasteren van de directie (incl. professionaliserings-budget) 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 was in principe gelijkgesteld aan het bedrag voor het budget P&A dat voor een basisschoolleerling wordt toegekend. (Het ondersteuningsdeel van het budget P&A zit versleuteld in het ondersteuningsbedrag per leerling.)

Van het budget dat een samenwerkingsverband krijgt toegerekend, wordt meteen de personele ondersteuningsbekostiging aan de (V)SO-scholen in mindering gebracht, op grond van het aantal leerlingen (naar leeftijdsindeling) op 1 oktober per categorie - met de daarbij behorende prijs¹¹ - 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 volgens de huidige wettelijke bepalingen en blijven in deze naar rato berekening niet buiten beschouwing, zelfs niet de JJI- en GJI-vestigingen.

Alle leerlingen op een (V)SO-school zijn in principe op grond van een Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) naar de (V)SO-school verwezen¹². De toerekening vindt

¹⁰ 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, qua bedrag omvangrijker dan de basisbekostiging, ook niet meer werkt met de leeftijdsafhankelijke bekostiging. Daarbij is ook met de landelijke GPL gewerkt.

¹¹ 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.

¹² Dan wel als residentiële leerling geplaatst (zie paragraaf 1.4).

plaats aan het verband dat verantwoordelijk is voor de verwijzing. Naast de bekostiging door DUO op basis van 1 oktober is er sprake van de aanvullende bekostiging op basis van de peildatum van 1 februari, de overdrachtsverplichting door het SWV.

Belangrijk is nog dat er sprake kan zijn van uitputting van het budget van het samenwerkingsverband. Die uitputting kan zich voordoen op basis van de telling op 1 oktober, maar ook op basis van de telling op de peildatum en zelfs op beide data. Dat is al in paragraaf 1.3 uiteengezet.

Op basis van de peildatum wordt aanvullend de basis- en ondersteuningsbekostiging toegekend door het samenwerkingsverband voor het schooljaar dat volgt op de peildatum. De toekenning van de personele bekostiging kan jaarlijks 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 jaar plaats te vinden 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 worden 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 nagegaan wordt wat de toename is in het samenwerkingsverband 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. De berekende financiële toename waarvan sprake is, kan ook negatief zijn, maar wordt dan op 0 gesteld.

Omdat de GPL meerdere malen in een schooljaar wordt bijgesteld, dient in principe ook meerdere malen per jaar een bijstelling plaats te vinden. Het eenvoudigst is dit te doen door de betaling o.b.v. de eerste van toepassing zijnde GPL over te dragen en vervolgens af te rekenen o.b.v. de definitieve GPL die na afloop van het schooljaar bekend wordt gemaakt. Wanneer de tweede regeling van de personele bekostiging PO echter een (relatief) stevige verhoging inhoudt, zal de (V)SO-school wel de verhoging van de overdrachtsverplichting snel overgemaakt willen zien. Een SWV en een (V)SO-school dienen over de werkwijze hieromtrent nadere afspraken te maken.

1.5 Verevening

Voor het schooljaar 2015-2016 zijn de bedragen vastgesteld van de overgangsregeling van de verevening. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de personele en de materiële bekostiging waarbij wel dezelfde benadering geldt. Dat houdt in dat er een positief of negatief bedrag wordt vastgesteld dat toegevoegd wordt aan het normatieve ondersteuningsbudget van het samenwerkingsverband. Dit bedrag van 2015-2016 volgt de indexering die voor het betreffende jaar van toepassing is en is opgenomen in de Regeling bekostiging personeel PO en de Regeling bekostiging materiële instandhouding SWV PO en VO.

De omvang van dat bedrag wordt als volgt bepaald:

$(\text{ondersteuningskosten} - \text{normatieve bekostiging}) * 100\%$

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 naar schooljaar resp. kalenderjaar voor zover die uitsplitsing van toepassing is.

Normatieve bekostiging verevening is de bekostiging zoals die in totaal op 1 oktober 2011 landelijk beschikbaar was (incl. het budget van de dubbele rugzak ZMLK resp. de hiervoor genoemde AB-middelen). Dit budget is 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 verschil tussen Ondersteuningskosten en Normatieve bekostiging verevening is het bedrag van de overgangsregeling, uitgesplitst naar schooljaar (P) en naar kalenderjaar (M). Dat bedrag volgt jaarlijks de gebruikelijke indexeringen. In de 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 besloten om de verbanden die meer dan gemiddeld indiceringen voor rugzakken en (V)SO-leerlingen hadden, 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 2018-19 en verder

Deze bekostiging vindt ook plaats in de daarna volgende schooljaren resp. kalenderjaren, zij het dat het percentage van de overgangsregeling dan daalt:

Personeel	Materieel
2018-2019: 60%	2018: 60%
2019-2020: 30%	2019: 30%
2020-2021: 0%	2020: 0%

De bekostiging verevening voor materieel eindigt dus per 1 januari 2020. Die voor personeel stopt per 1 augustus 2020. Vanaf dat laatste jaar is dus alleen nog sprake van de normbekostiging.

1.6 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)¹³.

¹³ Over de wijze waarop de bekostiging van de uitputting moet worden vastgesteld vindt overleg plaats met het ministerie omdat daarover verschil van mening is. Inmiddels is er overeenstemming bereikt dat de wet op dit punt zal worden aangepast en dat zal gebeuren in het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging PO die m.i.v. 1 januari 2023 in zal gaan en dan meer veranderingen teweeg zal brengen zoals de teldatum naar 1 februari T-1, kalenderjaarbekostiging en het opheffen van het onderscheid tussen de personele en materiële bekostiging zodat er sprake zal zijn van een vast

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). 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.¹⁴

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 ondersteuningsbekostiging betreft.

Er moet rekening gehouden worden met de 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 gold een overgangsregeling met de 'verevening' die mogelijk voldoende ruimte gaf aan samenwerkingsverbanden die relatief veel leerlingen met een indicatie hebben. Deze regeling wordt echter afgebouwd en eindigt per 1 januari 2020 (M) resp. 1 augustus 2020 (P) 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 was, 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 hadden, 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

bedrag per school en een bedrag per leerling. Dan betekent uitputting van de zware bekostiging dat de basisscholen en speciale basisscholen het tekort dienen aan te vullen. Scholen (V)SO worden daarbij dan niet aangesproken. Tot die tijd geldt de tekst van de wet wat betekent dat alle leerlingen van alle scholen in het SWV, dus ook de (V)SO-scholen, meetellen voor de bepaling van het bedrag per leerling.

¹⁴ Zie voetnoot 9.

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 van het Rijk voor die leerling over te maken 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.

2 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 in de context van passend onderwijs specifiek anders uitvallen. Daarnaast zijn er nieuwe zaken aan de orde. Hierna behandelen we in dit hoofdstuk een aantal van deze kwesties, in willekeurige volgorde.

2.1 Peildatum

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. De ondersteuningsbekostiging op de teldatum komt uit het budget van het samenwerkingsverband en 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 zelf de basis- en ondersteuningsbekostiging voor dat aantal leerlingen aan. Daarbij worden de residentiële leerlingen ook meegeteld als zouden het leerlingen zijn met een TLV.

Er 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 per school 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 totale uitkomst van de berekeningen voor personele resp. materiële middelen afzonderlijk, 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 afzonderlijk. Hierbij geldt dat de toename van het aantal leerlingen voor beide leeftijdsgroepen samen positief moet zijn. Anders wordt de overdracht op € 0,00 gesteld.

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

Aanvulling op de wettelijke regeling

Zoals al is aangegeven, was 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 was deze overdrachtsverplichting (nog)¹⁵ niet wettelijk vastgelegd maar dat is inmiddels wel gebeurd (Stbld 2018, nr. 12, d.d. 2 februari 2018).

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 100% bekostiging. Bovendien geldt voor de overdrachtsverplichting aan de SBO dat dit maximaal het budget betreft dat aan het samenwerkingsverband als materiële lichte ondersteuningsbekostiging is toegekend. In de praktijk vindt de overdracht aan de SBO op de peildatum door het SWV vrijwel altijd wel plaats en wordt iedere leerling dus compleet bekostigd..

¹⁵ Zie voetnoot 6.

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

Voor de materiële bekostiging is het advies van de PO-Raad en de VO-raad om als samenwerkingsverband de peildatum wel te hanteren, zowel voor de basis- als voor de ondersteuningsbekostiging voor zowel de SBO als de SO-school.

2.2 T-1 of T?

Een aantal samenwerkingsverbanden overweegt om – geheel of gedeeltelijk – van de T-1 naar de T-systematiek over te stappen. 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 helemaal 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.

Dit zou over enkele jaren heroverwogen kunnen 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. 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. Houdt er ook rekening mee dat de invoering van de vereenvoudiging van de bekostiging PO gepland is op 1 januari 2023 op basis van de teldatum 1 februari 2022. Dan vindt een zeer ingrijpende wijziging van de bekostiging PO plaats.

2.3 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) is 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, ...'

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.

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.'

In de kwaliteitswet voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is meer aandacht besteed aan de uitstroombrofielen 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. De wet geeft in lid 5 van artikel 39 de mogelijkheid dat de inspectie ontheffing verleent van de leeftijdsgrens van

20 jaar 'indien het voortgezet verblijf op de school wenselijk is ter voltooiing van zijn opleiding of van een op verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling'.

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 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+1¹⁶.

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.

2.4 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 verantwoordt 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 aangegeven. Dat kan in voldoende mate worden geregeld in het jaarverslag en de jaarrekening. In het najaar van 2017 is in het overleg teruggekomen op de daarvoor geldende aftrek van de overdrachten van de Rijksbekostiging en werd besloten om het op reguliere wijze bij de baten en de lasten te verwerken. Over deze wijziging is een brief (1 dec. 2017) gestuurd door het ministerie aan alle samenwerkingsverbanden en accountantsbureaus. Ook zijn de instrumenten daarop aangepast.

¹⁶ Deze wettelijke regeling was er nog niet op de datum 1 okt. 2011 op grond waarvan de overgangsbetragten 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).

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 geldt de volgende aanpak:

- Er is een 'vinkje' in BRON voor leerlingen die deelnemen aan het reguliere onderwijs, een extra ondersteuningsbehoefte hebben en waarvoor daarom een ontwikkelingsperspectief (OPP) is opgesteld. Op deze manier wordt het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het reguliere onderwijs gegarandeerd. Daarmee is ook 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.
- Voor de verantwoording van de besteding van middelen en de behaalde resultaten wordt 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 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 van dat 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 (bottom-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.

Deze wijze van verantwoording komt regelmatig ter sprake op basis van de uitgebrachte jaarverslagen en de Tweede Kamer geeft bij de besprekingen van de voortgangsrapportages het nodige kritische commentaar erop. Onder andere op het feit dat de reserves van de SWV (evenals die van veel schoolbesturen nogal aanzienlijk zijn/waren en kennelijk lang niet altijd ingezet werden voor de ondersteuning op scholen. In de jaarverslagen over 2018 blijkt dat het resultaat van de besturen (scholen en SWV) aanmerkelijk lager is geworden zodat het geld dat jaar 'niet op de plank is blijven liggen'. De omvang van de reserves zullen ook de komende jaren scherp in het oog worden gehouden.

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.

2.5 NPO

In het kader van NPO is er sprake van bijzondere en aanvullende bekostiging. Let daarom op deze publicaties in de Staatscourant.

4 Bijlagen

Bijlage IA Bedragen bekostiging (V)SO 2020-2021

Definitieve bedragen (V)SO vanaf 1 augustus 2020 o.b.v. prijzen 2020-2021 (juli 2021) Personele Basisbekostiging vast bedrag x GGL o.b.v. GPL

Vast per school exclusief directie	€ 31.567,51	€ 1.429,96	€ 90.925,29
per leerling SO <8	€ 1.520,00	€ 68,85	€ 4.378,11
per leerling SO ≥8	€ 1.057,27	€ 47,89	€ 3.045,31
per leerling VSO	€ 2.058,05	€ 93,23	€ 5.927,89
cumi-leerling	€ 1.035,75	€ 46,92	€ 2.983,32

Budget P&A per leerling	€ 1.059,98
Per cumi leerling P&A	€ 160,90
Bedrag prestatiebox primair onderwijs	€ 214,22

Directietoelagen

aantal leerlingen	SO of VSO	SOVSO	MG SO of VSO	MG SOVSO
1 tot 50	22.363,80	22.363,80	41.749,60	41.749,60
50 of meer	41.749,60	61.135,40	41.749,60	61.135,40

Personele ondersteuningsbekostiging (V)SO-leerling o.b.v. prijzen: 20-21 (sept. 2020)

Ondersteuningskosten P per leerling	cat 1	cat 2	cat 3
Per leerling SO < 8	10.736,44	15.631,14	23.926,33
Per leerling SO ≥ 8	9.825,97	16.963,94	25.259,14
Per leerling VSO	10.974,61	19.269,46	23.876,15

Materiële Basisbekostiging prijzen 2020

Vaste bedragen:	School	SO	VSO	SOVSO
cluster 4	€ 19.972,26	€ 8.622,06	€ 15.214,11	€ 23.836,17
LG	€ 28.552,58	€ 21.571,40	€ 21.478,97	€ 43.050,37
LZ	€ 21.949,31	€ 9.124,34	€ 14.232,73	€ 23.357,07
MG	€ 25.954,96	€ 7.625,28	€ 10.490,81	€ 18.116,09
ZMLK	€ 21.240,82	€ 10.981,31	€ 13.779,59	€ 24.760,90
extra voor regulier MG afdeling		€ 4.195,19		

SWV Basisbekostiging Ondersteuningsbekostiging

		cat 1	cat 2	cat 3
per leerling SO <8	€ 703,75	€ 781,91	€ 1.278,72	€ 1.674,22
per leerling SO ≥8	€ 618,89	€ 868,84	€ 1.364,13	€ 1.667,47
per leerling VSO	€ 1.273,07	€ 647,53	€ 1.007,19	€ 1.167,81

Materiële Basisbekostiging prijzen 2021

Vaste bedragen:	School	SO	VSO	SOVSO
cluster 4	€ 20.211,93	€ 8.725,52	€ 15.396,68	€ 24.122,20
LG	€ 28.895,21	€ 21.830,26	€ 21.736,72	€ 43.566,97
LZ	€ 22.212,70	€ 9.233,83	€ 14.403,52	€ 23.637,35
MG	€ 26.266,42	€ 7.716,78	€ 10.616,70	€ 18.333,48
ZMLK	€ 21.495,71	€ 11.113,09	€ 13.944,95	€ 25.058,03
extra voor regulier MG afdeling		€ 4.245,53		

SWV Basisbekostiging Ondersteuningsbekostiging

SWV	Basisbekostiging	Ondersteuningsbekostiging		
		cat 1	cat 2	cat 3
per leerling SO <8	€ 712,20	€ 791,29	€ 1.294,06	€ 1.694,31
per leerling SO ≥8	€ 626,32	€ 879,27	€ 1.380,50	€ 1.687,48
per leerling VSO	€ 1.288,35	€ 655,30	€ 1.019,28	€ 1.181,82

Bijlage IB Bedragen bekostiging (V)SO 2021-2022

Bedragen (V)SO vanaf 1 augustus 2021 o.b.v. Tweede regeling 2021-2022 (juli 2021)

Personele Basisbekostiging	vast bedrag	x GGL	o.b.v. GPL
Vast per school exclusief directie	€ 31.747,08	€ 1.438,10	€ 91.586,31
per leerling SO <8	€ 1.528,64	€ 69,25	€ 4.409,94
per leerling SO ≥8	€ 1.063,29	€ 48,17	€ 3.067,45
per leerling VSO	€ 2.069,76	€ 93,76	€ 5.970,98
cumi-leerling	€ 1.041,64	€ 47,18	€ 3.005,01

Budget P&A per leerling	€ 1.182,45
Per cumi leerling P&A	€ 162,07
Bedrag professionalisering	€ 94,20

Directietoelagen

aantal leerlingen	SO of VSO	SOVSO	MG SO of VSO	MG SOVSO
1 tot 50	22.526,74	22.526,74	42.053,48	42.053,48
50 of meer	42.053,48	61.580,22	42.053,48	61.580,22

Personele ondersteuningsbek. (V)SO-leerling o.b.v. tweede reg. 21-22 (juli 2021)

ondersteuningskosten P per leerling	cat 1	cat 2	cat 3
per leerling SO <8	€ 10.814,49	€ 15.744,77	€ 24.100,27
per leerling SO ≥8	€ 9.897,40	€ 17.087,27	€ 25.442,77
per leerling VSO	€ 11.054,40	€ 19.409,55	€ 24.049,72

Materiële Basisbekostiging prijzen 2021

Vaste bedragen:	School	SO	VSO	SOVSO
cluster 4	€ 20.211,93	€ 8.725,52	€ 15.396,68	€ 24.122,20
LG	€ 28.895,21	€ 21.830,26	€ 21.736,72	€ 43.566,97
LZ	€ 22.212,70	€ 9.233,83	€ 14.403,52	€ 23.637,35
MG	€ 26.266,42	€ 7.716,78	€ 10.616,70	€ 18.333,48
ZMLK	€ 21.495,71	€ 11.113,09	€ 13.944,95	€ 25.058,03
extra voor regulier MG afdeling		€ 4.245,53		

SWV

Basisbekostiging Ondersteuningsbekostiging

SWV	Basisbekostiging	Ondersteuningsbekostiging
		cat 1 cat 2 cat 3
per leerling SO <8	€ 712,20	€ 791,29 € 1.294,06 € 1.694,31
per leerling SO ≥8	€ 626,32	€ 879,27 € 1.380,50 € 1.687,48
per leerling VSO	€ 1.288,35	€ 655,30 € 1.019,28 € 1.181,82

Materiële Basisbekostiging prijzen 2022

Vaste bedragen:	School	SO	VSO	SOVSO
cluster 4	€ 20.820,31	€ 8.988,16	€ 15.860,12	€ 24.848,28
LG	€ 29.764,96	€ 22.487,35	€ 22.391,00	€ 44.878,35
LZ	€ 22.881,30	€ 9.511,77	€ 14.837,07	€ 24.348,84
MG	€ 27.057,04	€ 7.949,06	€ 10.936,26	€ 18.885,32
ZMLK	€ 22.142,73	€ 11.447,59	€ 14.364,69	€ 25.812,28
extra voor regulier MG afdeling		€ 4.373,32		

SWV

Basisbekostiging Ondersteuningsbekostiging

		cat 1	cat 2	cat 3
per leerling SO <8	€ 733,64	€ 815,11	€ 1.333,01	€ 1.745,31
per leerling SO ≥8	€ 645,17	€ 905,74	€ 1.422,05	€ 1.738,27
per leerling VSO	€ 1.327,13	€ 675,02	€ 1.049,96	€ 1.217,39

Overzicht bekostigingsbedragen (V)SO onder passend onderwijs 2021-22

Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 1			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2021	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 10.814,49	€ 9.681,38	€ 10.813,10
Materiële basisbekostiging	€ 712,20	€ 626,32	€ 1.288,35
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 791,29	€ 879,27	€ 655,30
Totaal	€ 17.910,37	€ 15.436,87	€ 19.910,18
Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 2			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2021	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 15.401,12	€ 16.714,31	€ 18.985,90
Materiële basisbekostiging	€ 712,20	€ 626,32	€ 1.288,35
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 1.294,06	€ 1.380,50	€ 1.019,28
Totaal	€ 22.999,77	€ 22.971,03	€ 28.446,96
Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 3			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2021	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 23.574,24	€ 24.887,43	€ 23.524,79
Materiële basisbekostiging	€ 712,20	€ 626,32	€ 1.288,35
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 1.694,31	€ 1.687,48	€ 1.181,82
Totaal	€ 31.573,14	€ 31.451,13	€ 33.148,39
Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 1			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2022	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 10.814,49	€ 9.681,38	€ 10.813,10
Materiële basisbekostiging	€ 733,64	€ 645,17	€ 1.327,13
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 815,11	€ 905,74	€ 675,02
Totaal	€ 17.955,63	€ 15.482,19	€ 19.968,68
Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 2			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2022	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 15.401,12	€ 16.714,31	€ 18.985,90
Materiële basisbekostiging	€ 733,64	€ 645,17	€ 1.327,13
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 1.333,01	€ 1.422,05	€ 1.049,96
Totaal	€ 23.060,16	€ 23.031,43	€ 28.516,42
Basisbekostiging (o.b.v. GPL) plus ondersteuningsbekostiging (V)SO per leerling categorie 3			
P = 2021-2022 (juli 2021); M = 2022	per leerling SO < 8 jr	per leerling SO ≥ 8 jr	per leerling VSO
Personele basisbekostiging (+P&A-budget)	€ 5.592,39	€ 4.249,90	€ 7.153,43
Personele ondersteuningsbekostiging	€ 23.574,24	€ 24.887,43	€ 23.524,79
Materiële basisbekostiging	€ 733,64	€ 645,17	€ 1.327,13
Materiële ondersteuningsbekostiging	€ 1.745,31	€ 1.738,27	€ 1.217,39
Totaal	€ 31.645,58	€ 31.520,77	€ 33.222,74