



# Passend onderwijs en de spelregels SBO

De bekostiging van het SBO onder passend onderwijs

Redactie: Bé Keizer, oktober 2018, Amsterdam  
[be.keizer@wxs.nl](mailto:be.keizer@wxs.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
	1.1 Hoofdpijnen	3
	1.2 Verantwoordelijkheid SWV voor ondersteuningsmiddelen	4
	1.3 Nadere uitwerking	5
	1.4 Prognoses	5
	1.5 Begroting	6
	1.6 Excelprogramma meerjarenbegroting SWV en MJB SBO	6
	1.7 Beleidskeuzen	6
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>De personele bekostiging</b>	<b>7</b>
	2.1 Personele bekostiging lichte ondersteuning	7
	2.2 Personele bekostiging SBO	7
	2.3 Overdrachtsverplichting i.v.m. 2%	8
	2.4 Overdrachtsverplichting i.v.m. werkgelegenheidsgarantie	10
	2.5 Overdrachtsverplichtingen grensverkeer	11
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Materiële bekostiging</b>	<b>14</b>
	3.1 Algemeen	14
	3.2 Materiële bekostiging lichte ondersteuning	14
	3.3 Materiële bekostiging SBO	14
	3.4 Overdrachtsverplichting i.v.m. 2%	16
	3.5 Overdrachtsverplichtingen grensverkeer	17
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Overige informatie over de bekostiging</b>	<b>19</b>
	4.1 Niveau bekostiging samenwerkingsverband	19
	4.2 Aanvullende toekenningen	19
	4.3 Betalingsritme	20
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Beleidskeuzen</b>	<b>21</b>
	5.1 Algemeen	21
	5.2 Sbo in meer dan één SWV?	21
	5.3 Inrichting SWV	21
	5.4 Peildatum	22
	5.5 Afstemming met financieel beleid SBO	23
	5.6 Lokale overheid	24
	5.7 Afspraken tussen SWV-en	24
	5.8 Werken met Kamers	25
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Tot slot</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage I</b>	<b>Normen toekenning personele en materiële bekostiging 17-18</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage II</b>	<b>Normen toekenning personele en materiële bekostiging 18-19</b>	<b>28</b>

## Hoofdstuk 1            Inleiding

### 1.1    Hoofdpijnen

Er is een nieuwe publicatie over de bekostiging van het samenwerkingsverband passend onderwijs en de bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs die dit in samenhang behandelt. In de voorliggende publicatie spitsen we het toe op de wijzigingen die met name betrekking hebben op de SBO en we staan stil bij de spelregels die nog steeds gelden voor de SBO en die anders zijn dan die voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit vragen blijkt dat die specifieke zaken bij veel verbanden passend onderwijs niet paraat zijn. Ook komen de beleidskeuzen aan de orde die betrekking hebben op de speciale school voor basisonderwijs (SBO) in relatie tot de meerjarenbegroting van het SWV.

#### *voorgeschiedenis*

De bekostiging van WeerSamenNaarSchool (WSNS) was sinds 1998 wettelijk van kracht en bracht de positie van de voormalige schoolsoorten van het speciaal onderwijs LOM (leer- en opvoedingsmoeilijkheden), MLK (moeilijk lerende kinderen en IOBK (in hun ontwikkeling bedreigde kleuters) in een geheel nieuwe context. De schoolsoorten werden gebundeld en gingen verder als speciale school voor basisonderwijs. Het samenwerkingsverband ging als belangrijke financier van de SBO in toenemende mate de richting van het beleid van deze onderwijsvoorziening bepalen, een traject dat naar verwachting nu ook de speciale scholen van cluster 3 en 4 zullen gaan.

De verantwoordelijkheid voor de personele bekostiging van de ondersteuning van de SBO werd vanaf 1 aug. 1998 voor een belangrijk deel bij het samenwerkingsverband (SWV) gelegd, zij het dat het Rijk voor 2% van het aantal leerlingen in het SWV het SBO rechtstreeks bleef financieren. Dat percentage is indertijd nogal arbitrair vastgesteld.

De materiële bekostiging verliep tot 1 januari 2007 nog wel langs de lijn van de directe bekostiging per school door het Rijk, maar vervolgens ook via het SWV.

Bij de bekostiging is zoveel mogelijk gekozen voor een lineaire bekostiging per leerling en dat uitgangspunt is op enkele uitzonderingen na consequent gevolgd. In de bekostiging van de lichte ondersteuning is de T-1 systematiek gecontinueerd: de bekostiging van het Rijk vindt plaats op basis van het leerlingenaantal van het voorafgaande schooljaar, de reguliere teldatum van 1 oktober.

De wezenlijke verandering op 1 augustus 1998 betrof vooral de bekostiging van de SBO. De SBO ontving sindsdien voor elke leerling op 1 oktober rechtstreeks van het Rijk personele en materiële middelen die overeenkomen met de gemiddelde kosten van de leerling in de basisschool, de basisbekostiging. Daarnaast vindt door het Rijk bekostiging van de lichte ondersteuning personeel en materieel plaats op basis van 2% van het totaal aantal leerlingen van het SWV. In werkelijkheid zitten er gemiddeld meer leerlingen op de SBO. Wel is het zo dat het aantal leerlingen op de SBO sinds 1998 van ongeveer 3,7% van het totaal aantal leerlingen basisonderwijs, geleidelijk aan is gedaald naar ongeveer 2,3% per 1 okt. 2017.

Het samenwerkingsverband ontving de bij de operatie WSNS vrijgekomen middelen in een hoeveelheid ondersteuningsbekostiging personeel resp. materieel per basisschoolleerling per schooljaar resp. kalenderjaar voor de exploitatie van het samenwerkingsverband. Beide financiële toekenningen werden en worden afzonderlijk toegerekend aan het SWV. Het SWV moet elk jaar het ondersteuningsplan voor 1 mei vaststellen waarin onder andere de besteding van de middelen voor de lichte ondersteuning wordt aangegeven. Het SWV moet vervolgens, op grond van in de wet vastgelegde verplichtingen en op grond van eigen beleid, komen tot een toedeling van de ondersteuningsmiddelen in het SWV aan onder andere de SBO en aan de ondersteuningsvoorzieningen in de basisscholen. Daarnaast zullen gemeenschappelijke voorzieningen van het SWV ook uit de beschikbare middelen betaald moeten worden.

Het niveau van bekostiging van de SO-school voor LOM, MLK en IOBK<sup>1</sup> kwam in 1995/1996 (teldatum 1-10-1994) op landelijk niveau overeen met 3,8 procent van alle leerlingen in het basisonderwijs. Door de toename van de middelen werd geleidelijk op een hoger niveau bekostigd. Berekeningen wijzen uit dat het niveau van de personele bekostiging thans 5,47% bedraagt (zie hoofdstuk 4).

De toekenning van materiële ondersteuningsmiddelen voor de exploitatie wordt sinds 1 januari 2000 bekostigd uit de materiële meerkosten van de voormalige scholen voor LOM, MLK en IOBK ten opzichte van de basisscholen en er is eveneens een extra budget aan toegevoegd om op een verantwoord niveau van bekostiging uit te komen. Dat niveau komt op 5,16% uit (zie eveneens hoofdstuk 4). De systematiek van de materiële bekostiging van de SBO verloopt op hoofdlijnen analoog aan die van de personele bekostiging.

De bekostiging voor WSNS (incl. SBO) had in 2013-2014 een omvang van ongeveer € 365 mln.

In 2014 zijn zo'n 232 samenwerkingsverbanden WSNS met een gemiddelde grootte van zo'n 6800 leerlingen met gemiddeld 31 scholen, opgeheven en tegelijkertijd zijn 76 nieuwe samenwerkingsverbanden gestart met gemiddeld zo'n 20.000 leerlingen in zo'n 90 basisscholen.

In hoofdstuk 2 zal nader ingegaan worden op de personele bekostiging en in hoofdstuk 3 op de materiële bekostiging. In paragrafen van hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan specifieke onderdelen van de personele bekostiging. De regelingen van de personele bekostiging zijn gedetailleerder dan die van de materiële bekostiging. De personele bekostiging omvat ook het overgrote deel van de totale bekostiging: zo'n kleine vijfennegentig procent.

Aan enkele algemene aspecten van de bekostiging wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed. Beleidskeuzen van het SWV in relatie tot het SBO komen aan de orde in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 is het afsluitende hoofdstuk.

De bedragen die in deze publicatie worden gehanteerd zijn die voor het schooljaar 17-18 resp. 18-19 zoals die in de Regeling bekostiging personeel PO van 30 augustus 2018 resp. 24 september 2018 bekend zijn gemaakt en in de publicatie van de materiële bekostiging voor 2017 en 2018. Deze bedragen zijn opgenomen in Bijlage I en II.

## **1.2 Verantwoordelijkheid SWV voor ondersteuningsmiddelen**

In de wet is opgenomen dat de ondersteuningsmiddelen geormerkt zijn in die zin dat de inzet plaats vindt conform de afspraken die daarover in het ondersteuningsplan zijn gemaakt. Met de ondersteuningsmiddelen worden alle ondersteuningsmiddelen bedoeld, ook die die rechtstreeks aan de SBO worden toegekend voor de 2% van de leerlingen van het samenwerkingsverband. In de praktijk zullen die aan de SBO worden gelaten (tenzij deze minder dan 2% van de leerlingen heeft), maar het principe geldt ook hier dat het ondersteuningsmiddelen zijn die in het ondersteuningsplan verantwoord dienen te worden. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de ondersteuningsmiddelen bij het SWV berust en dat deze de meerjarenbegroting daarvan vaststelt. Uiteraard binnen de kaders van de wet en met inachtneming van de vereisten omtrent medezeggenschap.

Dat de verantwoordelijkheid bij het SWV berust, is een belangrijke constatering. Het is een andere kwestie hoe de verantwoordelijkheid van het SWV wordt uitgewerkt en of, en in welke mate, de basisscholen een deel van de middelen naar eigen inzicht aan ondersteuning mogen besteden. Het draagvlak voor het ondersteuningsplan is uiteraard het grootst als de doelen

---

<sup>1</sup> De vroegere benaming voor een school voor speciaal onderwijs m.b.t. het onderwijs aan moeilijk lerende kinderen (MLK), aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) en afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kinderen (IOBK).

daarvan worden ondersteund en er instemming is met de besteding van de ondersteuningsmiddelen.

### **1.3 Nadere uitwerking**

De hoofdzaken van de bekostiging zijn redelijk overzichtelijk opgezet. Een aantal factoren zorgen voor nuanceringsen en daardoor voor een toename van de complexiteit.

Voor de bekostiging van de SBO gold een door het SWV zelf vast te stellen peildatum in het voorafgaande schooljaar, waarop het aantal leerlingen van de SBO wordt geteld. Die eigen keuze van de peildatum is met passend onderwijs vervangen door een vaste datum voor de peiling namelijk 1 februari<sup>2</sup>. De verplichtingen aan de SBO voor de overdracht van de personele ondersteuningsmiddelen voor het aantal leerlingen dat meer dan 2% bedraagt van het totaal aantal leerlingen van het SWV, wordt bepaald op basis van het aantal leerlingen van de SBO op die peildatum. De overdrachtsverplichting voor de materiële exploitatie is in de wet vastgelegd op basis van de 1 oktober T-1 telling. Maar veel verbanden hebben er (terecht) voor gekozen om ook een aanvulling van de materiële exploitatie toe te kennen en die ook te baseren op het leerlingenaantal op de peildatum.

Het grensverkeer leidt tot twee wijzen van bekostiging tussen SWV-en. Inkomend grensverkeer geeft de betreffende SBO extra baten in het jaar na binnenkomst. Uitgaand grensverkeer moet door het SWV als zodanig in het jaar daarna bekostigd worden aan de betreffende SBO. Bovendien is er verschil in de betaling voor het eerste jaar van bekostiging van die leerling als die na 1 oktober ingeschreven wordt op de SBO en in de jaren daarna. De bekostiging van het grensverkeer kan op basis van onderlinge afspraken ook rechtstreeks geregeld worden tussen de betrokken SWV-en in plaats van rechtstreeks tussen het samenwerkingsverband en de SBO in het andere verband. Die werkwijze is sterk aan te bevelen en is aanmerkelijk eenvoudiger. Met passend onderwijs zijn de 'oude' samenwerkingsverbanden opgeheven en dat betekende tevens dat het grensverkeer weer opnieuw werd gestart. Daardoor vond er geen bekostiging grensverkeer plaats in 2014-2015, maar begon het weer in 2015-2016 voor de leerlingen die als grensverkeerleerling in het schooljaar 2014-2015 zijn toegelaten<sup>3</sup>.

### **1.4 Prognoses**

Voor de bekostiging zijn gegevens nodig van alle betrokken scholen en, als in een heel enkel geval de SBO in meerdere SWV-en deelneemt, ook gegevens van de betrokken SWV-en. De gegevens van de basisscholen betreffen vooral de 1 oktober gegevens. Bij de SBO gaat het om meer gegevens, behalve de 1 oktober gegevens is ook de telling op de peildatum 1 februari van belang, plus de aantallen leerlingen van het inkomend en uitgaand grensverkeer met de data van binnenkomst en uitgaand.

Voor vrijwel alle gegevens geldt bovendien dat die voor meerdere jaren vooruit moeten worden opgegeven wil het SWV een redelijk betrouwbare meerjarenbegroting op kunnen stellen. Dat vraagt om redelijk onderbouwde prognoses van met name de leerlingenaantallen op de basisscholen en de SBO. Dat laatste is geen eenvoudige opgave, temeer niet omdat het bij een aantal prognoses ook nog gaat om verwerking van het effect van het beleid op de ontwikkeling van het leerlingenaantal. Immers het aantal leerlingen op de SBO wordt in toekomstige jaren mede beïnvloed door het beleid dat het SWV voorstaat.

---

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel dat deze peildatum op 1 februari bepaalt, is inmiddels per 1 augustus 2015 van kracht geworden. Veruit de meeste SWV-en hadden daar alvast op geanticipeerd.

<sup>3</sup> Leerlingen op een SBO die een beschikking hebben van voor 1 aug. 2014 en na die datum overgaan naar een SBO in een ander SWV, dienen een TLV van het eerste SWV mee te krijgen waarna vervolgens het tweede SWV beoordeelt of zij ook een TLV afgeven. Dit is formeel nodig omdat de wet spreekt over TLV en de oude beschikking als zodanig niet meer bestaat.

---

Ook zal een prognose nodig zijn van de aantallen leerlingen van het inkomend en uitgaand grensverkeer. Nu er al een groot aantal jaren ervaring is geweest met de ontwikkeling van de leerlingenaantallen is een goede inschatting van de toekomstige aantallen beter mogelijk. Een systematische cohortsgewijze benadering van jaar tot jaar kan, samen met historische gegevens, al een heel goede raming leveren.

## **1.5 Begroting**

De noodzaak van een meerjarenbegroting voor het SWV is evident. De lumpsumbekostiging heeft nog meer nadruk gelegd op een meerjarig financieel beleid. Er is een proces op gang gebracht waarin bovenschools en meestal bovenbestuurlijk beleid wordt ontwikkeld, waardoor in de loop der tijd ondersteuningsvoorzieningen zijn opgebouwd die verspreid over de scholen aanwezig zijn.

Wijziging van de inzet van middelen mag tegelijkertijd niet gepaard gaan met verlies van werkgelegenheid voor zittende leerkrachten, anders – zo is het geregeld - draait het verband (de besturen daarin) zelf op voor de uitkeringslasten. Dat kan niet anders dan door zorgvuldig de middelen van jaar tot jaar te sturen naar de plaatsen waar ze terecht moeten komen. En aangezien de middelen veelal 'belegd' zijn in personeel moeten bij wijzigingen van enige omvang die personeelsleden in principe met die middelen mee. In de praktijk leverde dat onder WSNS weinig problemen op.

Het ondersteuningsplan zal inhoudelijk het beleid moeten aangeven om te komen tot de gewenste tijdelijke en structurele ondersteuningsvoorzieningen. Daarbij gaat het uiteraard ook om een meerjarenbeleid. Dat ondersteuningsplan moet in de meerjarenbegroting worden vertaald, en omgekeerd geeft de begroting van baten en lasten zicht op de mogelijkheden om het ondersteuningsplan in de tijd te realiseren.

## **1.6 Excelprogramma meerjarenbegroting SWV en MJB SBO**

Het opstellen van de begroting vraagt veel meer dan alleen maar rekenwerk. Tal van gegevens kunnen pas ingevoerd worden als beleidsbeslissingen ter zake genomen zijn. De baten van het SWV kunnen wel snel worden berekend, maar aan de lastenkant zitten veel te beantwoorden vraagtekens. De omvang van de toekenning van middelen aan de (besturen van de) basisscholen, de SBO en het SO vereist veelal nadere afwegingen. Ook bijvoorbeeld de inrichting en daarmee samenhangende bekostiging van de coördinatie van het SWV moet nader ingevuld.

Vaak zijn al duidelijke afspraken gemaakt, zowel over de bekostiging van de (besturen van de) basisscholen, de SBO en het SO als over de bovenschoolse voorzieningen van het SWV. Er is nu een redelijk eenvoudig programma in Excel uitgebracht voor een meerjarenbegroting van het SWV als geheel maar waarin ook de aspecten die van belang zijn voor de lichte ondersteuning zijn verwerkt. Bijvoorbeeld is de verrekening van het grensverkeer ook opgenomen, gebaseerd op verrekening tussen de samenwerkingsverbanden. Dit instrument voor het maken van een meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband is evenals een afzonderlijk instrument voor het maken van een meerjarenbegroting voor de SBO en voor het (V)SO voor iedereen te downloaden van de website van de PO-Raad ([www.poraad.nl](http://www.poraad.nl) ledenondersteuning, Toolboxen onder Financiën). De instrumenten voldoen aan de boekhoudvoorschriften die gelden voor het maken van de jaarrekening.

## **1.7 Beleidskeuzen**

Zoals al aangestipt, vraagt het ondersteuningsplan om tal van beleidsbeslissingen. Een inventarisatie van de meest voorkomende beleidskeuzen komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

## Hoofdstuk 2 De personele bekostiging

### 2.1 Personele bekostiging lichte ondersteuning SWV

De omvang van de lichte ondersteuningsmiddelen personeel wordt berekend op basis van een toekenning van een genormeerde omvang van formatie per basisschoolleerling vermenigvuldigd met de Gemiddelde Personeelslast (GPL) die geldt voor een formatieplaats. Het aantal leerlingen komt overeen met het aantal van 1 oktober T-1 en de uitkomst van die berekening wordt in euro's overgemaakt naar de rekening van het SWV. In bijlage I zijn alle data opgenomen die betrekking hebben op de normen voor de toewijzing van de ondersteuningsmiddelen, personeel en materieel, zoals ze bekend zijn voor het schooljaar 2017-2018 resp. 2018-2019 conform publicatie van 30 augustus 2018 resp. 24 september 2018.

***Omdat deze prijzen regelmatig veranderen is er voor gekozen in de tekst van deze brochure met fictieve ronde bedragen te werken die wel van de werkelijke orde van grootte zijn. Op deze wijze hoeft niet steeds de brochure aangepast te worden op de cijfers als er weer een bijstelling van de bedragen heeft plaats gevonden. Volstaan kan dan worden met de bijstelling van de bedragen in bijlage I en II.***

Voorbeeld:

Een samenwerkingsverband heeft 20.001 basisschoolleerlingen. Het Besluit bekostiging geeft aan dat de formatieve omvang per leerling is vastgesteld op 0,00237 fte per leerling. De GPL voor een leerkracht LB SBO is ongeveer een bedrag van € 73.500. Per leerling dus  $0,00237 \times € 69.000 = € 174$ .

Het SWV ontvangt dan  $20.001 \times € 174 = € 3.480.174$ .

### 2.2 Personele bekostiging SBO

In de wet is de grondslag opgenomen voor drie te onderscheiden componenten van de personele bekostiging:

- a. de basisbekostiging, ook wel basisformatie genoemd,
- b. de formatie voor speciale doeleinden, en
- c. de bekostiging voor ondersteuningsvoorzieningen.

Daarnaast zijn er afzonderlijke regelingen voor de toekenning van enkele aanvullingen:

- de directietoeslag benodigd voor de hogere inschaling van de schoolleiding, plus het professionaliseringsbudget
- de toekenning van het Budget voor Personeels- en Arbeidsmarktbeleid (Budget PAB, budget P&A of budget Personeelsbeleid)
- de toekenning van het budget Prestatiebox

Deze drie aanvullende regelingen plus de formatie voor speciale doeleinden spelen verder geen rol in de berekeningen van de ondersteuningsformatie van het SWV en vallen dan ook niet onder de verantwoordelijkheid van het SWV. Het betreft middelen die vallen onder de directe verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de SBO.

De basisformatie komt overeen met de gemiddelde formatie van een basisschoolleerling. De basisbekostiging is 0,0452 fte per leerling.

De formatie voor de speciale doeleinden heeft betrekking op de faciliteiten voor de culturele minderheden, de cumi-faciliteiten, die voor iedere cumi-leerling minus de eerste vier worden toegekend. Deze faciliteit komt nu overeen met 0,0401 fte per cumi-leerling op de SBO. De hoeveelheid fte's wordt vervolgens vermenigvuldigd met de leeftijdsafhankelijke GPL.

Deze twee componenten worden door het Rijk toegekend voor de leerling die op 1 oktober van het voorafgaande jaar volgens de regels wordt geteld op de SBO. Hierbij is er dus geen beperking tot twee procent van de leerlingen van het SWV, zoals wel het geval is voor de volgende, derde component.

De personele ondersteuningsbekostiging komt overeen met de gemiddelde kosten die een LOM-, MLK-, IOBK-leerling indertijd meer kostte dan de basisbekostiging. Omgerekend op landelijk niveau komt dit neer op 0,0646 fte per leerling. De hoeveelheid fte's wordt vervolgens vermenigvuldigd met de leeftijdsafhankelijke GPL of - wanneer daarvoor gekozen is - met de landelijke GPL.

De SBO krijgt op deze wijze voor twee procent van de leerlingen van het SWV, rekenkundig afgerond op een geheel getal, rechtstreeks bekostiging. Als er meer dan 1 SBO in het SWV aanwezig is, wordt de 2 %-bekostiging verdeeld over de afzonderlijke SBO's binnen het SWV naar rato van het aantal leerlingen van elk van die SBO-scholen.

*Voorbeeld:*

*In het SWV met in totaal 20.000 leerlingen zijn vier SBO's, een met 100 leerlingen (SBO-a, een met 150 leerlingen (SBO-b), een met 200 leerlingen (SBO-c) en een met 250 leerlingen (SBO-d). Het SWV ontvangt voor 2%, is 400 leerlingen ondersteuningsformatie en dit komt overeen met  $400 \times 0,0646 \text{ fte} = 25,84 \text{ fte}$ . Deze fte's worden over de vier SBO's verdeeld naar rato van het aantal leerlingen zodat SBO-a  $100/700 \times 25,84 = 3,6914 \text{ fte}$  ontvangt, SBO-b  $150/700 \times 25,84 = 5,5371 \text{ fte}$ , SBO-c  $200/700 \times 25,84 \text{ fte} = 7,3829 \text{ fte}$  en SBO-d  $250/700 \times 25,84 \text{ fte} = 9,2286 \text{ fte}$ .*

De besluitvorming van het SWV heeft voor het SBO alleen betrekking op het budget van de ondersteuningsbekostiging aan de SBO. Formeel gesproken vallen de basisbekostiging en de cumi-faciliteiten daarbuiten. In de praktijk zal dit onderscheid moeilijk te maken zijn. Een personeelslid wordt aangesteld op grond van het beschikbare budget en daarbij maakt het voor de rechtspositie niet uit voor hoeveel uur de aanstelling gebeurt op basis van de basisbekostiging, de cumi-faciliteit of de ondersteuningsbekostiging.

### **2.3 Overdrachtsverplichting in verband met de 2% bekostiging**

De overdrachtsverplichting aan de SBO heeft, wat de personele bekostiging betreft, betrekking op twee componenten, namelijk de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging. De cumi-faciliteit blijft daarbij buiten beschouwing.

De kern van de gedachtegang daarbij is dat de bekostiging op basis van 1 oktober T-1 op twee punten te laag zal zijn:

- de ondersteuningsbekostiging wordt voor 2% van de leerlingen van het SWV toegekend, maar het feitelijk aantal leerlingen op de SBO zal meestal hoger zijn;
- de basisbekostiging zal veelal te laag zijn omdat er geen rekening wordt gehouden met het aantal leerlingen dat na 1 oktober nog instroomt en er is geen groeiregeling voor de SBO.

Om te zorgen dat de bekostiging wel op een adequaat niveau plaats vindt, is gekozen voor een extra teldatum later in het schooljaar, de peildatum, die onder passend onderwijs wettelijk is vastgesteld op 1 februari. In veruit de meeste gevallen geeft deze peildatum een goede weergave van het gemiddelde aantal leerlingen gedurende een schooljaar.

De berekening van de overdracht gebeurt op verschillende wijze voor de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging.

Voor de basisbekostiging gaat het op de peildatum om het aantal leerlingen dat ligt boven het aantal leerlingen op 1 oktober van dat schooljaar. Voor dat aantal leerlingen wordt de basisbekostiging door het SWV overgedragen.

Voor de ondersteuningsbekostiging gaat het op de peildatum om het aantal leerlingen dat ligt boven de 2% van het aantal leerlingen van het SWV op 1 oktober. Voor dat aantal leerlingen wordt de ondersteuningsformatie door het samenwerkingsverband overgedragen.



**Voorbeeld:**

Aantal leerlingen SWV: 20.000 ll.  
 2% leerlingen: 400 ll.

Aantal ll. SBO:  
 1 oktober 480 ll.  
 Peildatum 1 februari: 486 ll.

**Overdracht door SWV:**

1. Basisbekostiging:  $(486 - 480) \times 0,0452 \text{ fte} = 0,2712 \text{ fte}$ .  
 2. Ondersteuningsbekostiging:  $(486 - 400) \times 0,0646 \text{ fte} = \underline{5,5556 \text{ fte}}$ .  
 Totaal: 5,8268 fte.

Voor de overdrachtsverplichting geldt dat de leerlingen die door een ander SWV rechtstreeks aan de SBO worden bekostigd, echter niet meetellen. Anders zouden deze leerlingen immers tweemaal bekostigd worden.

In het voorbeeld zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om 7 grensverkeerleerlingen die op de peildatum van een ander SWV afkomstig zijn. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de grensverkeerleerlingen die voor of op de teldatum 1 oktober T-1 al aanwezig waren en de grensverkeerleerlingen die na 1 oktober T-1 zijn ingeschreven. De grensverkeerleerlingen die voor of op 1 oktober al aanwezig waren tellen immers gewoon mee op de teldatum en worden dan wat de basisbekostiging betreft door het Rijk bekostigd. De leerlingen die na 1 oktober worden ingeschreven worden wat de basisbekostiging betreft niet door het Rijk bekostigd maar in principe door het SWV van de basisschool waaruit die leerling afkomstig is. Stel dat van de 7 grensverkeerleerlingen er 3 na 1 oktober zijn ingeschreven. Die worden dan dus wat de basisbekostiging betreft, bekostigd door een ander SWV.

Dan betekent het dat de overdrachtsverplichting als volgt wordt:

**Overdracht door SWV:**

1. Basisbekostiging:  $486 - 3 = 483$ . Dit aantal leerlingen is hoger dan het aantal van 1 oktober, 480, dus overdracht aan basisbekostiging:  $(483-480) \times 0,0452 \text{ fte} = 0,1356 \text{ fte}$ .  
 2. Ondersteuningsformatie:  $(486 - 7 - 400) \times 0,0646 \text{ fte} = \underline{5,1034 \text{ fte}}$ .  
 Totaal: 5,2390 fte

De complexiteit van de rechtstreekse verrekening tussen een SWV en een SBO kan worden ondervangen door af te spreken dat de verrekening voor het grensverkeer direct tussen de SWV-en plaats vindt. Dat is momenteel ook de geldende praktijk.

Dan geldt voor de SBO dat de bekostiging door zijn SWV gebeurt op basis van het aantal leerlingen dat op de peildatum aanwezig is. Daarbij past in principe dan wel een aanvulling door het samenwerkingsverband voor het aantal grensverkeerleerlingen dat ná de peildatum nog in dat schooljaar op de school wordt ingeschreven maar dat wordt meestal achterwege gelaten.

Alleen in speciale omstandigheden zal er reden zijn voor aanpassing van de bekostiging van de SBO, bijvoorbeeld als er minder dan 2% leerlingen is, of er is sprake van een (flinke) toename van het aantal leerlingen na 1 oktober van een jaar. Op dit laatste geval komen we terug in paragraaf 5.4.

In de situatie dat er minder dan 2% leerlingen op de SBO is op de peildatum, vindt er door het Rijk met de 2% bekostiging een hogere bekostiging plaats dan nodig is gelet op het aantal leerlingen. In een dergelijke situatie is het alleszins redelijk dat de hogere bekostiging ter beschikking wordt gesteld van het SWV. Wettelijk is immers geregeld dat de ondersteuningsmiddelen besteed moet worden in overeenstemming met het ondersteuningsplan. Dat ondersteuningsplan bepaalt dus ook de inzet van alle ondersteuningsbekostiging, dus ook die van de 2% die aan de SBO is toegekend. Uiteraard kan het betreffende bevoegd gezag van die SBO bezwaar maken tegen een dergelijke

besteding in het ondersteuningsplan. In het reglement van het SWV is de besluitvorming geregeld en dat kan tot een eenduidig besluit leiden, maar het kan ook leiden tot een geschil dat voorgelegd wordt aan de geschillencommissie.

Hierbij speelt ook de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad van de betrokken SBO een rol. In artikel 12, lid 2 van de WMS is namelijk bepaald:

*'Het bevoegd gezag van een speciale school voor basisonderwijs dat tevens bevoegd gezag is van een of meer basisscholen behoeft de voorafgaande instemming van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door het personeel van eerstgenoemde school is gekozen voor elk door hem te nemen besluit met betrekking tot de inzet van de bekostiging die op grond van artikel 120, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs aan eerstgenoemde school is toegekend.'*<sup>4</sup>

Ook hier kan dus een geschil spelen dat voorgelegd wordt aan de Geschillencommissie WMS. Dan is dezelfde redenering aan de orde dat er sprake moet zijn van goed onderbouwde argumenten, anders dan dat het prettig is ruim in de personele bekostiging te zitten.

## **2.4 Overdrachtsverplichting in verband met werkgelegenheidsgarantie**

In de WPO is opgenomen dat het personeelslid van de SBO van wie de functie in de categorie structureel gewenste functie is geplaatst op 31 juli 1998 een werkgelegenheidsgarantie heeft. Tekorten bij de SBO moeten worden aangevuld om deze werkgelegenheidsgarantie ook daadwerkelijk mogelijk te maken. De overdrachtsverplichting i.v.m. werkgelegenheidsgarantie is niet in de tijd beperkt. Het geldt dus in principe ook voor de periode na 1 augustus 2003. Inmiddels zijn deze bepalingen in de praktijk nauwelijks meer aan de orde en hebben ze vrijwel geen enkele betekenis meer. De garantie betreft namelijk alleen degenen die deze werkgelegenheidsgarantie kregen op 31 juli 1998.

Sindsdien speelt alleen nog de 'normale' rechtsbescherming tegen onvrijwillige werkloosheid.

In de situatie na 2003 geldt het volgende:

Om te voorkomen dat er na ommekomst van de afgesproken 5 jaren alsnog onzekerheid voor het SBO personeel zou ontstaan is op een 2-tal plaatsen een regeling beschreven.

1. Allereerst de wet zelf:

In de Wet op het Primair Onderwijs is in artikel 184 lid 6 een optimale bescherming opgenomen. Het 6<sup>e</sup> lid beschrijft dat indien er boventalligheid ontstaat, of door wijziging van het ondersteuningsplan, of door leerlingendaling of door daling van het ondersteuningsbudget en er zou sprake zijn van ontslag, alsmede suppleties of uitkeringen anders dan op grond van de Ziektewet, de bevoegde gezagen van alle scholen van het SWV hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het vergoeden van de werkloosheidsuitkering of de genoemde suppleties.

Vervolgens vinden we dat principe terug:

2. in het Reglement Participatiefonds 2016-2017 voor het PO: Artikel 3.22

Deze problematiek doet zich voor wanneer het aantal leerlingen vermindert waardoor er minder middelen beschikbaar zijn en er dus boventalligheid ontstaat die niet door middel van natuurlijk verloop opgelost wordt of door actief herplaatsingsbeleid. Het kan zich echter voordoen dat, omdat deeltijdontslag niet mogelijk is conform de CAO PO, de boventalligheid niet weggewerkt kan worden of dat de herplaatsingsmogelijkheden ontbreken. Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn in een samenwerkingsverband dat in een regio zit dat met (sterke) krimp te maken heeft. Een werknemer die een passende baan aangeboden krijgt, is verplicht die te accepteren op straffe van de mogelijkheid van ontslag zonder een recht op uitkering. Over het algemeen moet het mogelijk zijn om een goede prognose van het leerlingenaantal van een samenwerkingsverband en van een SBO te maken zodat tijdig beleid kan worden gemaakt van een effectief herplaatsingsbeleid. Dan zal er in veruit de meeste gevallen geen sprake zijn van boventalligheid die niet weg te werken valt.

---

<sup>4</sup> Artikel 120 vierde lid betreft de 2% bekostiging.

Bij het herplaatsingsbeleid moet rekening gehouden worden met de CAO PO waarin de benoemings- / aanstellingsvolgorde is voorgeschreven voor een bevoegd gezag.

De rechtsbescherming die gold in de jaren 1998-2003 was door deze bepalingen materieel nog volop van kracht tot 1 augustus 2014 en het voorkomen van formatief ontslag van SBO personeel dan wel ander personeel aangesteld op ondersteuningsbekostiging was daardoor een verantwoordelijkheid van alle bevoegde gezagen in een SWV WSNS<sup>5</sup>. Nu dat SWV is opgeheven is die rechtsbescherming beëindigd. Wel geldt weer artikel 184 lid 6 voor het nieuwe samenwerkingsverband passend onderwijs vanaf 1 augustus 2014.

Met de opheffing van het SWV WSNS en de komst van het nieuwe samenwerkingsverband passend onderwijs is een nieuwe situatie ontstaan. In het reglement van het PF wordt verwezen naar het tripartiteakkoord over de personele gevolgen en het overleg dat in dat kader gevoerd moet worden. In de praktijk lijkt het er op dat er geen problemen meer zijn.

## **2.5 Overdrachtsverplichtingen grensverkeer<sup>6</sup>**

Als een leerling overgaat van een basisschool in het ene verband naar een SBO in een ander verband, moet in het daaropvolgende jaar formatieve middelen tegen de landelijk geldende personeelslast (GPL) overgedragen worden door het SWV waaruit die leerling afkomstig is, zolang die leerling op die SBO aanwezig is. Nu het 'oude' SWV is opgeheven en het nieuwe SWV passend onderwijs per 1 augustus 2014 is gestart, is het grensverkeer opnieuw begonnen. Dat betekent dat er in het schooljaar 2014-2015 nog geen bekostiging plaatsvindt voor grensverkeer omdat die bekostiging volgens de T-1 systematiek pas in 2015-2016 begint. Het grensverkeer dat in 2013-2014 in een SWV WSNS aanwezig was, wordt in 2014-2015 dus niet meer afgerekend<sup>7</sup>!

### *toelating*

Voor de toelating van een basisschoolleerling tot een SBO moet het SWV waartoe die basisschoolleerling behoort, een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) afgeven. Indien de leerling vervolgens toelating vraagt bij een SBO in een ander SWV moet ook dat andere (tweede) SWV een toelaatbaarheidsverklaring afgeven. De praktijk onder WSNS was dat deze tweede verklaring meestal werd toegekend na een marginale toetsing van de eerste TLV. Wanneer het gaat om een leerling met een PCL-verklaring moet het eerste SWV die PCL-verklaring omzetten in een TLV conform de wettelijke bepaling zoals die onder passend onderwijs geldt.

### *einde bekostiging*

Bij vertrek van de leerling in een schooljaar geldt de overdrachtsverplichting niet meer voor het daaropvolgende jaar (artikel 125, lid 5 WPO). Dit kan betekenen dat een leerling in een schooljaar wordt ingeschreven, maar voor 1 augustus aan het eind van het schooljaar weer vertrokken is. In dat geval ontvangt de school geen bekostiging ondanks de feitelijke inschrijving in het voorafgaande schooljaar.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Dat geldt niet voor de situatie dat het SWV wordt opgeheven per 1 augustus 2014 als gevolg van de invoering van passend onderwijs bij wet. Zie daarvoor de notitie 'Checklist aandachtspunten ontbinding SWV PO' dat te vinden is op de website van de PO-Raad onder het thema passend onderwijs.

<sup>6</sup> Sinds 1 augustus 2003 is de termijn van overdrachtsverplichting van maximaal 4 jaar vervallen waardoor de overdrachtsverplichting blijft gelden zolang de grensverkeerleerling op de SBO verblijft. Daarnaast geldt de overdrachtsverplichting ook voor de materiële bekostiging, zij het dat deze verplichting pas is ingegaan per 1 januari 2007. Zie daarvoor hoofdstuk 3.

<sup>7</sup> Zie ook de notitie Memo omtrent grensverkeer SBO binnen passend onderwijs waar ook stilgestaan wordt bij de verbanden die het grensverkeer op basis van een T-systematiek verrekenden.

<sup>8</sup> Deze wettelijke bepaling staat nogal haaks op de T-1 systematiek en leidt daarom nogal eens tot verschil van mening tussen verbanden. De wet is echter duidelijk op dit punt. Het ministerie acht het anderzijds ook onrechtvaardig dat een leerling die laat in het schooljaar bij een SBO wordt ingeschreven volledig betaald moet worden. Als oplossing wordt wel gedacht aan de grens van 1 februari: inschrijving voor die datum leidt tot doorbetaling volgens de T-1 systematiek, na 1 februari betekent dan geen bekostiging meer na het schooljaar waarin de leerling vertrokken is. Deze oplossing vergt wetswijziging en dat werd

### *tijdstip inschrijving*

Gaat het om het eerste jaar van inschrijving dan moet onderscheid gemaakt worden naar het tijdstip van inschrijving: de leerling is vóór of op 1 oktober ingeschreven of de leerling is na 1 oktober van dat eerste jaar ingeschreven. Is de leerling vóór of op 1 oktober ingeschreven dan hoeft alleen de ondersteuningsformatie nog worden overgedragen, anders moet ook de basisformatie worden betaald. Gaat het om latere jaren dan alleen de ondersteuningsformatie. Voor de basisformatie telt een op 1 oktober ingeschreven leerling immers mee voor de Rijksbekostiging.

In actuele prijzen gaat het afgerond om de volgende bedragen in euro's:

Bedrag basisbekostiging	3.334
Bedrag ondersteuningsbekostiging	<u>4.765</u>
Bedrag basis- en ondersteuning	8.099

### *wijziging bedragen*

Er moet in principe rekening gehouden worden met het feit dat de GPL bedragen voor een bepaald schooljaar wijzigingen kunnen ondergaan. Meestal wordt het bedrag de eerste keer vastgesteld rond april van een jaar, veelal gevolgd door een bijstelling in het najaar om vervolgens definitief te worden vastgesteld in september (of nog wat later) van het daaropvolgende jaar. De wijzigingen zijn het gevolg van indexeringen op basis van salarismaatregelen en/of premie-aanpassingen die in het voorjaarsoverleg van het kabinet worden vastgesteld. Het advies is om voor de overdrachtsverplichtingen in het kader van grensverkeer uit te gaan van de bedragen zoals ze aan het begin van het schooljaar zijn vastgesteld, met een definitieve afrekening nadat de bedragen definitief zijn vastgesteld. Tenzij er sprake is van algemene salarismaatregelen die meestal een substantieel effect hebben. Dan dient de gewijzigde GPL in principe eerder te worden gevolgd.

De overdrachtsverplichting geldt niet als de toelating plaats vindt binnen 6 maanden voor of na de **verhuizing** van de ouders naar het gebied van het SWV.

In verband met het grensverkeer moet in principe twee keer geteld worden. Het gaat om leerlingen die in het voorafgaande schooljaar ingestroomd zijn, dus alle leerlingen in de periode van 1 augustus tot en met 31 juli van het daaropvolgende jaar. En daarnaast moet op de peildatum geteld worden om na te gaan welke leerlingen bekostigd zullen worden in het daaropvolgende schooljaar door een ander SWV. Alhoewel deze getallen vaak dicht bij elkaar zullen liggen, is de vaststelling ervan verschillend.

Wanneer de verrekening plaats vindt tussen de betrokken SWV-en, is het logisch dat de informatie over het grensverkeer tussen die verbanden wordt uitgewisseld en zorgt het eigen verband voor de bekostiging van alle leerlingen op de peildatum. Wanneer er nog een grensverkeerleerling na die peildatum bij de SBO binnenkomt, vindt de bekostiging van die leerling in principe eveneens door het eigen SWV plaats. In de praktijk wordt deze telling na de peildatum meestal achterwege gelaten.

### *wijziging samenstelling*

Wijziging van de samenstelling van een samenwerkingsverband WSNS was mogelijk vanaf 1 augustus 2003. Met de landelijk vastgestelde regio-indeling van de verbanden lijkt dit nu onder passend onderwijs verleden tijd. Het blijkt echter dat het ministerie een overgang van een basisschool van het ene verband naar het andere verband in een enkel geval heeft toegestaan wanneer alle betrokkenen daarmee instemmen in het geval dat het een school/scholen van één bestuur betreft die de enige is in die viercijferige postcode regio. Ook is het voorgekomen in het PO dat twee SWV-en zijn samengevoegd.

---

verschoven naar de aanpassing van wetgeving in verband met passend onderwijs. In die wetswijziging is dit echter niet aangepast zodat de problematiek helaas blijft gelden.

### *'onbetaald' grensverkeer*

Nadere analyse van de situatie van de samenwerkingsverbanden WSNS met 'onbetaald' grensverkeer (leerlingen van SBO naar SBO) leerde dat er inderdaad sprake is van dit soort grensverkeer. Dit grensverkeer gaat echter altijd twee kanten op: kinderen die de speciale school voor basisonderwijs vanuit een ander samenwerkingsverband binnenkomen en kinderen die vertrekken. In bijna alle gevallen is de instroom van leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften in een samenwerkingsverband na verloop van tijd ongeveer even groot als de uitstroom van dergelijke leerlingen uit dat samenwerkingsverband. De verschillen van de in- en uitstroom van de SBO-leerlingen ten opzichte van alle leerlingen binnen een samenwerkingsverband waren alleen in promille uit te drukken. Om deze reden is ook onder passend onderwijs afgezien van gedetailleerde regels voor het grensverkeer: de 'lasten en lusten' van grensverkeer zijn immers redelijk evenwichtig verspreid over alle samenwerkingsverbanden, zeker gerekend over een wat langere periode.

### *instroom uit bovenregionale voorzieningen*

Ook de instroom in een samenwerkingsverband WSNS vanuit bovenregionale voorzieningen als medisch kinderdagverblijven of residentiële instellingen is verkend. Deze problematiek bleek moeilijk in kaart te brengen. De gezamenlijke besturenorganisaties hebben eind 1999 een inventarisatie uitgevoerd onder de samenwerkingsverbanden die bij hen hadden aangegeven grote problemen te hebben met instroom uit onder meer medisch kinderdagverblijven, het speciaal onderwijs of residentiële instellingen. Van de 16 samenwerkingsverbanden hebben er 8 gereageerd op de concrete vraag om gegevens. Van die 8 bleken er slechts drie een mogelijk probleem te hebben.

Ook de situatie van een bepaald samenwerkingsverband is in dit kader, mede naar aanleiding van brieven van dit verband, nader geanalyseerd. Hieruit bleek dat de instroom uit residentiële instellingen slechts marginaal hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

Samenwerkingsverbanden met een excessieve instroom uit bovenregionale instellingen kunnen een ongelijke uitgangspositie ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden hebben. Door deze instroom kan het deelnamepercentage in het betreffende samenwerkingsverband hoger zijn. Het is echter ook zo dat kinderen die tot 4 jaar een medisch kinderdagverblijf bezoeken in een andere plaats, vaak in de eigen regio naar school gaan. Dat zou betekenen dat medische kinderdagverblijven niet zorgen voor een onevenwichtig gespreide instroom.

In samenwerking met de onderwijsorganisaties zijn de beschikbare gegevens geanalyseerd om samenwerkingsverbanden op te sporen die mogelijk nadeel hebben van een onevenwichtig gespreide instroom. Uit een kwantitatieve analyse van de beschikbare gegevens over een periode van drie jaar bleek dat het landelijk gemiddelde van instroom vanuit medische kinderdagverblijven, het speciaal onderwijs en "overig" (directe instroom uit het gezin, uit het buitenland, etc.) respectievelijk 3,3%, 6,9% en 3% is. Op basis van deze nadere analyse en gelet op de latere komst van de leerlinggebonden financiering (de rugzakbekostiging) is besloten niet te streven naar een aanvullende (complexe) regeling. Onder passend onderwijs is dit zo gebleven.

## Hoofdstuk 3      Materiële bekostiging

### 3.1      Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de bekostiging van de materiële instandhouding voor de SBO en de bekostiging van het SWV voor de materiële instandhouding behandeld.

Het SWV ontvangt rechtstreekse bekostiging van het Rijk voor de activiteiten op het niveau van het SWV. Dat betekent dat de kosten van het SWV ten behoeve van de coördinatie van het verband, de kosten van de raadpleging van deskundigen, de kosten van het bestuur van het SWV en de kosten van de voorzieningen onderdeel uitmaken van de begroting van het SWV. Het betekent ook dat alle kosten die op bovenschools en bovenbestuurlijk niveau door het SWV worden gemaakt, moeten worden gedekt uit de middelen die het SWV ontvangt. Deze benadering geldt zowel voor de personele bekostiging als voor de materiële bekostiging van het SWV.

Voor de materiële exploitatie op het niveau van het SWV kan men in zekere zin spreken van de kosten voor administratie, beheer en bestuur (ABB) op het niveau van het SWV. Denk bijvoorbeeld aan de (voorbereiding van de) bestuursvergaderingen, het bijhouden van de dossiers van de leerlingen met ondersteuning vanuit het SWV, het grensverkeer, de coördinatie, de kosten van de financiële administratie, eventuele personele salarisadministratie en dergelijke. Deze activiteiten kunnen een niet onaanzienlijke administratieve belasting en kosten met zich brengen.

### 3.2      Materiële bekostiging lichte ondersteuning

De vergoeding voor de ondersteuningsactiviteiten vindt plaats door de toekenning aan het SWV van een bekostigingsbedrag per leerling basisschool. Daarbij is in dit nieuwe bedrag het effect van 3% opgenomen als het groei-effect waarvan gemiddeld sprake is in de periode 1 oktober tot 16 januari daaropvolgend. De vergoeding per leerling bedraagt € 7,61 in het jaar 2018 en wordt jaarlijks aangepast. In het Besluit bekostiging WPO is deze vergoeding voor de ondersteuningsactiviteiten nader geregeld op basis van artikel 113 WPO.

### 3.3      Materiële bekostiging SBO

De materiële bekostiging van de SBO is voor een deel op analoge wijze geregeld als de personele bekostiging. Er vindt een bekostiging plaats voor het aantal leerlingen dat op 1 oktober T-1 op de speciale basisscholen staat ingeschreven dat in principe overeenkomt met de kosten van een leerling van de basisschool. Het programma van eisen dat voor de basisschool van toepassing is, geldt conform art. 113 van de WPO eveneens voor de SBO.

Voor de SBO zijn de normen voor de kosten van de exploitatie volgens de wet dus gelijk gesteld aan die van de basisschool. Omdat de grootte van de groep in de SBO lager ligt dan in de basisschool betekent dit dat de gemiddelde kosten van een SBO leerling daardoor ook hoger zijn.

Uitgaande van een groeps grootte van 14 leerlingen als norm voor de bekostiging voor de SBO betekende dit dat de kosten per leerling uitkwamen op zo'n 1075 gulden per leerling (prijsniveau 2001), terwijl de kosten van een basisschoolleerling in dat jaar uitkwamen op zo'n 725 gulden bij een groeps grootte rond de 24,5.

De meerkosten voor de SBO-leerling<sup>9</sup>, het ondersteuningsbedrag, is ongeveer het bedrag van € 229 in 2018. Dat bedrag wordt voor 2% van het aantal leerlingen basisonderwijs (basisschool en SBO) van het samenwerkingsverband toegekend aan de SBO's.

---

<sup>9</sup> Enerzijds moest het programma van eisen van de basisschool gevolgd worden op grond van de wettelijke bepaling terzake, anderzijds zou een ondersteuningsbedrag per leerling toegekend worden. De normering van het programma van eisen van de basisschool leidde bij een groeps grootte van 14 tot een gemiddeld bedrag per leerling van zo'n f 1075,-. Omdat het bedrag daarvoor gemiddeld per SBO-leerling zo'n f 1450,- was, is het ondersteuningsbedrag simpelweg vastgesteld op het verschil

De bepaling van het aantal groepen van een SBO wordt vastgesteld door het aantal leerlingen op 1 oktober te delen door 14 en de uitkomst naar boven af te ronden<sup>10</sup>. Deze afrondingssysteem (conform de vroegere regelgeving voor LOM-, MLK- en IOBK-onderwijs) wijkt duidelijk af van die voor de basisschool.

Wanneer er in een verband meer SBO's deelnemen, wordt de vergoeding verdeeld over de SBO's naar rato van het aantal leerlingen van elke SBO.

### **3.3.1 SBO en programma van eisen basisonderwijs** *schoolzwemmen*

Tot 1 januari 2000 gold voor de SBO het programma van eisen zoals dat nog voortkwam uit de specifieke regelingen voor het speciaal onderwijs. Met ingang van 1 januari 2000 geldt echter het programma van eisen zoals dat voor het basisonderwijs van toepassing is. En daarin zijn de programma's anders dan die van het speciaal onderwijs. Wel vallen enkele duidelijke verschillen op, zoals de bekostiging van het schoolzwemmen. Voor het speciaal onderwijs gold daarvoor een aparte vergoeding, voor het basisonderwijs is deze vergoeding al lang geleden afgeschaft. Was daarmee ook het schoolzwemmen voor het SBO afgeschaft?

Gelukkig is die interpretatie voorbarig. De programma's van eisen van de basisschool geven een normatieve onderbouwing van de normen die gelden voor de bekostiging van de basisschool. Daarenboven ontvangt de SBO nog een ondersteuningsbedrag dat specifiek is bedoeld voor de extra ondersteuning die een leerling op de SBO nodig heeft. Dat ondersteuningsbedrag is niet onderbouwd met een programma van eisen en de meest voor de hand liggende redenering is, dat dit het bedrag is, dat nodig is om de leerling op de SBO nog steeds van dezelfde ondersteuning te voorzien die daarvoor ook geboden werd. In feite is dat ook de redenering geweest achter de vaststelling van het ondersteuningsbedrag (zie voetnoot 9).

Het gemiddelde bedrag per SBO leerling betekent niet dat elke SBO per leerling evenveel krijgt. Doordat de formules voor de vergoeding per groep en per leerling een vaste component hebben, betekent dit dat de kleinere school gemiddeld een hoger bedrag per leerling ontvangt dan de grotere school. Het draaipunt ligt rond de 160 leerlingen. Exact is het gemiddelde bedrag per leerling niet goed aan te geven omdat één leerling meer of minder al een groep meer of minder kan betekenen.

#### *nevenvestiging*

De aansluiting bij het programma van eisen basisonderwijs betekent ook dat de bekostiging van een nevenvestiging van een SBO verloopt volgens de regels die voor een basisschool gelden. Dat betekent voor een nevenvestiging dat die voor de exploitatie in principe als een zelfstandige school wordt bekostigd, zij het dat de leerlingafhankelijke vergoeding zonder de vaste voet per leerling wordt toegekend.

Voor een nevenvestiging geldt dat de vloer in de groepsafhankelijke bekostiging uitgaat van tenminste twee groepen conform de regeling voor de basisschool, en verder de bepaling van het aantal groepen door deling met 14 leerlingen, afgerond naar boven op een geheel getal.

Voor een samenwerkingsverband betekende de nieuwe MI-regeling dat er van uit kan worden gegaan dat in vergelijking met de 'oude' situatie een SBO in principe voldoende bekostigd krijgt op basis van de Rijksbekostiging en op basis van de verplichte overdracht van het samenwerkingsverband van het ondersteuningsbedrag per leerling die boven de 2% aanwezig

---

tussen deze bedragen en dat wordt nu jaarlijks geïndexeerd. Voor 2001 was het f 375,39 en in euro's is het in 2018 ongeveer € 229.

<sup>10</sup> De groepsgrootte van 14 heeft uitsluitend betekenis voor de MI-bekostiging en geeft geen inhoudelijke norm voor de huisvesting of de vorming van het aantal groepen. De afweging is simpelweg geweest dat de oude norm voor LOM en MLK 15 leerlingen per groep was en 12 voor de IOBK groep. Gemiddeld zat je dan iets onder de 15 en dat is gemakshalve maar op het ronde bedrag van 14 gezet.

is. Wanneer het aantal leerlingen boven het bekostigingsniveau van het samenwerkingsverband uitkomt is er wel een probleem, ook van personele aard. Het bekostigingsniveau van het samenwerkingsverband ligt vanaf 1 augustus 2005 structureel op zo'n 5,47% voor de personele kosten resp. 5,16% voor de materiële kosten. Ligt het bekostigingsniveau hoger dan moet er voor de personele kosten worden bijbetaald door de besturen van de scholen van het SWV, voor de exploitatie is daarvoor geen wettelijke verplichting. Dit verschil is ondanks de invoering van de lumpsum waarbij de schotten tussen personele en materiële lasten zijn weggefallen, onverkort gehandhaafd en ook nu nog van kracht.

### **3.3.2 Minder dan 2% op de SBO**

Alleen in bijzondere omstandigheden zal er reden zijn voor aanpassing van de bekostiging van de SBO, bijvoorbeeld als het minder dan 2% leerlingen is.

In de al vaak voorkomende situatie dat er minder dan 2% leerlingen op de SBO is op de peildatum, vindt er door het Rijk een hogere bekostiging plaats dan nodig gelet op het aantal leerlingen. In een dergelijke situatie is het alleszins redelijk dat de hogere bekostiging ter beschikking wordt gesteld van het SWV. Zie voor de nadere uitleg van deze redenering aan het eind van paragraaf 2.3.

De regeling van de bekostiging op basis van de programma's van eisen basisschool heeft wel tot gevolg dat een fusie van SBO's in principe leidt tot verlies van de vaste voet van de school die opgeheven wordt. Sinds kort is er sprake van een nieuwe fusieregeling waarbij in principe overgangsbekostiging gedurende zes jaar wordt toegekend. (Stcrt. 2017, nr. 30458 d.d. 2 juni 2017).

### **3.4 Overdrachtsverplichting i.v.m. 2%**

Voor de wettelijke bepaling van de overdrachtsverplichting van de materiële vergoeding van het SWV aan de SBO's in verband met een groter aantal leerlingen dan 2%, wordt de teldatum 1 oktober aangehouden en dus niet de peildatum zoals geldt voor de overdrachtsverplichting voor de personele middelen. Op dit punt is er dus in de wettelijke bepalingen een verschil in bekostigingssystematiek.

Voor de overdracht voor de materiële vergoeding is in de wet bepaald dat deze overdracht ten hoogste plaats vindt voor hetgeen het SWV als bekostiging voor de materiële ondersteuning ontvangt. Deze beperking wijkt ook af van die voor de personele bekostiging. Daar geldt zelfs dat besturen het personele budget aan moeten vullen om aan die overdrachtsverplichting te kunnen voldoen.

Het aandeel van het SWV in de overdrachtsverplichtingen aan de SBO betreft het ondersteuningsbedrag per leerling voor de SBO. Het meest overzichtelijk gebeurt dat met de afspraak dat het SWV het toedeelt in overeenstemming met het vastgestelde ondersteuningsplan en met de daarin opgenomen (meerjaren)begroting van het samenwerkingsverband.

Inmiddels hebben de meeste SWV-en er voor gekozen om de peildatum te kiezen als de datum op basis waarvan ook deze overdrachtsverplichting voor de materiële basis- en ondersteuningsbekostiging wordt vastgesteld. Het advies is dan ook om die peildatum als uitgangspunt te nemen. De peildatum geeft immers gewoonlijk het gemiddelde aantal leerlingen weer dat aanwezig is in een schooljaar. Het is alleszins redelijk de bekostiging daarop dan ook af te stemmen in de T-1 systematiek, zoals dat ook gebeurt bij de personele bekostiging.

Wordt gekozen voor de peildatum dan kan het ook zo zijn dat het aantal leerlingen op die peildatum hoger ligt dan het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober T-1. Voor dat meerdere aantal leerlingen moet in de personele bekostiging ook de basisbekostiging overgedragen worden. Zo geredeneerd is het ook logisch dat het basisbedrag van de materiële bekostiging wordt overgedragen voor het aantal leerlingen op de peildatum boven



die van de teldatum 1 oktober. De wet beperkt zich tot de 'afrekening' op de teldatum zodat er geen nadere aanwijzingen zijn hoe dit geregeld dient te worden.

In het geval dat de leerling na 1 oktober T-1 wordt ingeschreven, ontvangt de school dus niet het basisbedrag van het Rijk. Het basisbedrag is in 2018 ongeveer € 806. Als gekozen wordt voor de peildatum als bepalende datum voor de bekostiging vanuit het SWV is het voor de hand liggend dan ook de basisbekostiging daarin te betrekken.

Voor een voorbeeld ter zake in 2018 zie paragraaf 2.3 met vervanging van de personele door materiële bekostiging met de bedragen van € 806 voor basisbekostiging en € 229,18 voor ondersteuningsbekostiging.

Een samenwerkingsverband heeft bij het treffen van een eigen regeling uiteraard ook de vrijheid om toch te volstaan met de bekostiging op basis van de teldatum 1 oktober, of om alleen de bekostiging van het ondersteuningsbedrag te baseren op de peildatum. Als er maar duidelijke afspraken worden gemaakt.

### **3.5 Overdrachtsverplichtingen grensverkeer**

Aanvankelijk is afgezien van een overdrachtsverplichting voor de materiële instandhouding in verband met het grensverkeer (complexiteit, relatief gering bedrag). In de wijziging van de wet in 2003 is alsnog een overdrachtsverplichting geregeld. De inwerkingtreding van deze overdrachtsverplichting is per 1 januari 2007 geëffectueerd, samen met de rechtstreekse materiële bekostiging aan het SWV.

De overdracht kan conform het betaalritme dat de overheid ook hanteert voor de materiële instandhouding voor de scholen, namelijk elke maand 1/12<sup>e</sup> van het jaarbedrag, gevolgd worden. Het maandelijkse bedrag in het kalenderjaar T+1 verschilt dan van het maandelijkse bedrag in het kalenderjaar T.

De omvang van de overdrachtsverplichting is in de wet niet nader vastgesteld, anders dan de omschrijving dat 'een bij het ondersteuningsplan bepaald gedeelte van de bekostiging bedoeld in artikel 118' (betreft de middelen voor de materiële exploitatie van het SWV) wordt overgedragen. Daardoor wordt in het midden gelaten wat de omvang van de bekostiging is en ook of de overdracht alleen het ondersteuningsbedrag betreft of ook het basisbedrag als de inschrijving van de leerling na 1 oktober T-1 plaats vindt.

Het lijkt alleszins redelijk om bij deze overdrachtsverplichting de methode te volgen die ook bij de personele bekostiging voor grensverkeerleerling geldt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt voor de situatie dat de leerling als grensverkeerleerling vóór of op 1 oktober T-1 bij de SBO is ingeschreven of daarna.

In het eerste geval telt de leerling voor de Rijksbekostiging mee als een leerling die op de teldatum aanwezig is en ontvangt de school van het Rijk zowel het bedrag dat correspondeert met de kosten van een basisschoolleerling, de materiële basisbekostiging, als de materiële ondersteuningsbekostiging. Dat laatste wordt door het Rijk bekostigd voor 2% van de leerlingen, maar wordt vervolgens aangevuld door het samenwerkingsverband waarvan die betreffende grensverkeerleerling afkomstig is op grond van de overdrachtsverplichting. Op die wijze ontvangt de SBO dus voor iedere grensverkeerleerling die vóór of op 1 oktober bij de SBO is ingeschreven de volledige bekostiging.

In het tweede geval, de leerling wordt na 1 oktober T-1 ingeschreven, ontvangt de school de materiële basisbekostiging niet van het Rijk. In de wet is daar geen rekening mee gehouden en is slechts vastgelegd dat de ondersteuningsbekostiging voor boven de 2% moet worden overgemaakt. De materiële basisbekostiging is (niveau 2019) ongeveer € 818 en alleen de € 232,62 als materiële ondersteuningsbekostiging wordt voorgeschreven als overdrachtsverplichting.

Sterker nog, de verplichting omtrent overdracht geldt niet als het samenwerkingsverband dan meer lasten aan overdrachtsverplichtingen zou hebben dan het maximum dat op grond van de rechtstreekse bekostiging door het Rijk aan het SWV voor materiële bekostiging is toegekend. Daarbij gaan de overdrachtsverplichtingen aan de eigen SBO van het samenwerkingsverband conform de wettelijke bepalingen (artikel 118a) voor. Onder WSNS waren er gelukkig maar weinig verbanden die zo'n hoog deelnamepercentage op de SBO hadden dat deze bekostiging problematisch zou zijn. Ook dient beseft te worden dat onder lumpsum er geen schotten meer zijn tussen personele en materiële lasten. Daarom gaat het in feite om de totale beschikbare middelen die al dan niet toereikend zijn.

De wet geeft op dit punt vrij veel ruimte aan het samenwerkingsverband om zelf de omvang van deze bedragen vast te stellen. In principe is er de ruimte om deze bedragen op een laag niveau vast te stellen. Dat lijkt aantrekkelijk voor een verband dat (netto) met uitgaand grensverkeer te maken heeft. Uit een oogpunt van redelijkheid is een dergelijke werkwijze natuurlijk niet aan te bevelen en is de kans op een juridische procedure (Geschillencommissie) met als uitkomst dat de bedragen redelijkerwijs overeen moeten komen met de bedragen die het rijk daarvoor vergoed, groot.

In de meeste gevallen lijkt het dan voor de hand te liggen om voor de inschrijving na 1 oktober de eerder genoemde bedragen aan te houden. Alleen als een SWV financieel buitengewoon krap zit, lijkt het redelijk (tijdelijk) andere afspraken te maken.

De bedragen voor het grensverkeer zijn in onderstaand overzicht globaal weergegeven (niveau september 2018).

	personeel	exploitatie	totaal
Bedrag basisbekostiging	3.334	806	4.140
Bedrag ondersteuningsbekostiging	4.765	229	4.994
Bedrag basis- en ondersteuning	8.099	1.035	9.134

Het voorgaande samengevat leidt tot het volgende advies:

#### **Advies**

- a. Ga bij de toelating van een grensverkeerleerling uit van het onderscheid **voor of op** 1 oktober of **na** 1 oktober in een schooljaar.
- b. Maak daarbij onderscheid in
  - de personele basis- en de ondersteuningsbekostiging voor het schooljaar T/T+1
  - de materiële basis- en ondersteuningsbekostiging en bepaal dat voor het kalenderjaar T resp. het kalenderjaar T+1 (Let op: de materiële basisbekostiging voor kalenderjaar T+1 wordt door het Rijk betaald o.g.v. de telling op 1 oktober T).
- c. Volg in principe het betaalritme van OCW en dat betekent dat de maandelijkse bedragen 1/12<sup>e</sup> zijn van de jaarlijkse bedragen.

***In de Toolbox van de PO-Raad is een instrument opgenomen dat deze berekeningen voor de periode 17-18 t/m 20-21 automatisch maakt.***

## Hoofdstuk 4 Overige informatie over de bekostiging

### 4.1 Niveau bekostiging samenwerkingsverband lichte ondersteuning

Om het niveau van bekostiging te bepalen is de maatstaf de bekostiging van het maximaal aantal leerlingen op de speciale basisschool. In feite worden dan dus alle kosten voor andere zaken genegeerd.

Het niveau van bekostiging is op deze wijze te berekenen aan de hand van de baten van een samenwerkingsverband in relatie tot het maximaal aantal leerlingen dat op de speciale basisschool kan worden bekostigd.

#### Uitwerking

De baten van een samenwerkingsverband bedragen:

I:  $ap$ ,

waarbij:

$a$  = het aantal leerlingen basisscholen op 1 oktober T-1 van een samenwerkingsverband

$p$  = De hoeveelheid ondersteuningsformatie per basisschoolleerling, momenteel 0,00273 fte per leerling, c.q. ondersteuningsbedrag per basisschoolleerling

Daarmee kunnen bekostigd worden:

II:  $(b-0,02(a+b))q$  leerlingen op de SBO

waarbij:

$a$  = het aantal leerlingen basisscholen op 1 oktober T-1 van een samenwerkingsverband

$b$  = het aantal leerlingen op de speciale basisschool

$q$  = de ondersteuningsformatie per leerling speciale basisschool, dit is 0,0646 fte, c.q. ondersteuningsbedrag per leerling SBO

Als alle baten besteed worden aan de bekostiging van het maximale aantal leerlingen op de SBO

is I gelijk aan II:  $ap=(b-0,02(a+b))q$  dit is:  $0,98bq=a(p+0,02q)$

Aantal leerlingen  $b$  op de SBO is:  $b= a(p+0,02q)/0,98q$

Aandeel op de SBO is dan:  $b/(a+b)$

en dit is gesubstitueerd:  $(p+0,02q)/(p+q)$

Niveau is dus:  $\frac{p + 0,02 \times q}{p + q} \times 100\%$

***Het niveau van bekostiging door het Rijk is dus altijd hetzelfde ongeacht het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband.***

Voor de formatie geeft de berekening als niveau: 5,47 %

Voor de materiële exploitatie geeft de berekening als niveau: 5,15 %

Globaal is het niveau van bekostiging dus 5,4%, rekening houdend met het weggefallen zijn van de schotten tussen personeel en materiële exploitatie onder lumpsum.

Daarbij past de kanttekening dat met 5,4% van de leerlingen op de SBO er geen cent overblijft voor de kosten van ondersteuningsactiviteiten van de basisscholen, ook niet op het bovenscholse en bovenbestuurlijke niveau.

### 4.2 Aanvullende toekenningen

Naast de hiervoor geschetste bekostiging is er nog sprake van de toekenning voor schoolmaatschappelijk werk, waarbij voor 17-18 resp. 18-19 een bedrag van € 130,49 resp. € 161,76 per schoolgewicht wordt toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Voor de berekening wordt uitgegaan van de telling per 1 oktober 2017 resp. 2018. De regeling is

opgenomen in de publicatie 'Regeling bekostiging personeel PO 2017-2018' van 30 aug. 2018 resp. de publicatie 'Regeling bekostiging personeel PO 2018-2019' van 24 sept. in artikel 20.

#### **4.3 Betalingsritme**

Onder lumpsum ontvangen de samenwerkingsverbanden de bekostiging rechtstreeks van het ministerie via DUO. Daarbij wordt een specifiek betalingsritme gehanteerd die neerkomt op een maandelijkse betaling.

## **Hoofdstuk 5      Beleidskeuzen**

### **5.1      Algemeen**

In het voorgaande is al op veel plaatsen aangestipt dat nadere besluitvorming door het SWV moet plaatsvinden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste beslissingen voor een SWV op een rijtje gezet.

Achtereenvolgens zullen op die wijze beknopt aan de orde komen:

- SBO in meer dan één SWV
- inrichting SWV
- peildatum
- afstemming met financieel beleid SBO
- lokale overheid
- afspraken tussen SWV

Aan het maken van een meerjarenbegroting als zodanig is al in paragraaf 1.5 aandacht besteed en daarom zal dat in dit hoofdstuk niet worden herhaald. De nadere besluitvorming zoals die hier wordt aangestipt vloeit voort uit het opstellen van een goede meerjarenbegroting.

### **5.2      SBO in meer dan één SWV?**

De bekostiging van deelname van een SBO in meerdere SWV-en is geregeld. De toerekening van baten en verplichtingen vindt in principe naar rato van het aantal basisschoolleerlingen van elk SWV plaats. Onder WSNS kon dat echter nogal een vreemd beeld opleveren. Als een SBO substantieel wordt gevoed door het ene SWV en maar in geringe mate door het andere, maar wel grotere SWV, wijkt de toerekening sterk af van de werkelijkheid zoals die beleefd wordt. Met passend onderwijs is de deelname van een SBO in meerdere SWV-en uitzonderlijk. Dat komt met name omdat er niet langer sprake is van overlap van regio's van SWV waardoor een SBO met één vestiging alleen maar in één SWV kan deelnemen. Alleen als een SBO een erkende nevenvestiging heeft kan zich dit nog voordoen en dan moeten de vestigingen bovendien tot afzonderlijke SWV-en behoren. Voor zover bekend doet zich die situatie onder passend onderwijs nu niet voor. De naar rato rekening van een SBO die in meer dan één SWV deelneemt, hoeft dus niet meer berekend te worden.

### **5.3      Inrichting SWV**

Behalve lasten aan de ondersteuningsvoorzieningen als zodanig zal het SWV ook lasten hebben voor centrale voorzieningen van het SWV zoals de coördinatie van het verband, de vormgeving en taakstelling van de adviescommissie van deskundigen (de vroegere PCL), de inrichting van de ondersteuning rechtstreeks vanuit het SWV, de adviescommissie bezwaarschriften en de kosten van administratie, beheer en bestuur van het bestuur van het SWV.

De complexiteit van de besluitvorming van een bovenschools en veelal bovenbestuurlijk proces moet niet onderschat worden. Ook wanneer een efficiënte organisatievorm wordt gekozen met een klein dagelijks bestuur en een stevig gemandateerd management van het SWV zal er toch zo veel werk verzet moeten worden voor de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming in het SWV dat de nodige tijd voor goed gekwalificeerde coördinatoren aanwezig moet zijn. Het vrijmaken van deze mensen zal de nodige middelen vergen. De inrichting van het management van het SWV zal zorgvuldig moeten worden gezien, ook in de eventuele relatie met de SBO en het SO. Wanneer veel tijd gaat zitten in de voortdurende afbakening van competenties tussen deze instellingen is dat zonde van de tijd en middelen, die niet ten goede komen aan de kinderen waar het om gaat. De inrichting van de coördinatie van het SWV is een verhaal apart en zal sterk afhangen van onder andere grootte en samenstelling van het SWV die sterk kunnen variëren.

De vormgeving en taakstelling van de adviescommissie deskundigen voor de toelatingsbesluiten bepaalt in hoge mate de tijd die deze leden nodig zullen hebben voor hun werk. Bij een brede taakstelling waarbij ook gekeken wordt naar de plaatsingsmogelijkheden bij andere basisscholen zal duidelijk meer tijd nodig zijn. Het zal ook afhangen van de systematische rapportage over een leerling, of het ontbreken daarvan, hoeveel tijd in de advisering en beoordeling gaat zitten.

Voor het SWV is het zaak te zorgen voor een goede rapportage van de basisscholen, oftewel een goed leerlingvolgsysteem, deskundige beoordelaars en een helder zicht op de mogelijkheden van plaatsing.

Het is aan het SWV zelf om vast te stellen of ook personeel aangesteld wordt bij het SWV en of dat nuttig en nodig is in het kader van personeelsbeleid. De mogelijkheid om personeel aan de SBO en/of SO verbonden te houden lijkt in eerste instantie een aanstelling bij een SWV overbodig te maken. De voordelen van aanstelling bij de school zijn evident, terwijl de nadelen van een aanstelling bij het SWV duidelijk zijn: weer een aparte instelling met eigen overhead en administratie, en mogelijk enige onduidelijkheid over de instantie die de werkgeversrol vervult. In veel gevallen zal de werkgeversrol worden vervuld door de deelnemers in het bestuur van het SWV zelf. Maar zij zijn tevens belast met het leiden van het SWV inclusief de belangentegenstellingen die daarbij een rol spelen, en te verwachten is dat ze de aandacht primair zullen richten op het besturen van de eigen onderwijsinstellingen.

Gegeven het feit dat het SWV is samengesteld uit meerdere bevoegde gezagen, zal er ook afstemming dienen plaats te vinden over het personeelsbeleid. Dat hoort eenvoudiger dan het is. Het is goed voorstelbaar dat aan het samenwerkingsverband personeel wordt aangesteld dat afkomstig is van de diverse bevoegde gezagen met elk net weer andere invullingen van regelingen en afspraken op het terrein van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid. Elk personeelslid van het samenwerkingsverband zal uitgaan van het personeelsbeleid zoals hij dat bij zijn vorige werkgever gewend was. Daarom zal er een goede afstemming nodig zijn om problemen te voorkomen.

Het is het goed denkbaar dat in bepaalde specifieke situaties een eigen leiding van het SWV juist boven de belangentegenstellingen uit kan functioneren en conflicten over bijv. de herplaatsing van boventallig personeel kan voorkomen. Ook kan aanstelling bij een SWV voor een personeelslid, bijvoorbeeld een logopedist, juist voorkomen dat versnippering bij meerdere besturen en scholen plaats vindt en kan het bijdragen aan de flexibele inzet van personeel.

Met het oog op de belangentegenstellingen wordt sterk aanbevolen om naast een Raad van Bestuur ook een Raad van Toezicht te hebben als SWV. Overwogen wordt momenteel om deze RvT wettelijk verplicht te stellen. Ook deze RvT brengt de nodige kosten met zich mee en de omvang per SWV varieert nogal.

Een belangrijke afweging is ook de BTW-verplichting bij detachering die in principe aan de orde kan zijn. Dat was niet aan de orde toen besloten werd dat tot 1 augustus 2016 de inzet van personeel op basis van het ondersteuningsplan geen BTW-verplichting met zich brengt. Inmiddels is een brief op 15 september 2015 aan de Tweede Kamer gestuurd van de Staatssecretaris van Financiën dat deze regeling gecontinueerd is na 1 augustus 2016.

Geschat wordt dat ruim 10% van de SWV WSNS personeel in eigen dienst had en dat dit percentage tot 1 augustus 2015 niet veel is veranderd.

#### **5.4 Peildatum**

Zoals in paragraaf 2.3 en 3.4 al is aangegeven geldt de peildatum van 1 februari voor de leerlingentelling van de SBO en het speciaal onderwijs. Op basis van die telling vindt verrekening plaats tussen het SWV en de SBO voor het aantal leerlingen dat boven de 2% uitgaat en geen personele ondersteuningsbekostiging heeft, noch materiële

ondersteuningsbekostiging. Zoals we daar ook hebben gezien, leidt een telling na 1 oktober in principe tot een hoger aantal leerlingen dan op 1 oktober.

Wanneer er sprake is van een duidelijk dalende tendens in het leerlingenaantal van de SBO vindt de bekostiging op basis van de telling op 1 oktober van het voorafgaande jaar reeds op een te hoog niveau plaats. Een bekostiging op een nog hoger niveau door de peildatum 1 februari te hanteren is dan minder gewenst. In feite zet de peildatum dan een extra premie op groei na 1 oktober, terwijl die groei aan het eind van het schooljaar weer verdwijnt. Bij een tendens van een stijgend aantal leerlingen helpt de peildatum wel om de bekostiging dichter bij het niveau te leggen dat nodig is.

Bij een echt stevige groei is er echter in principe toch nog een tekort in het daaropvolgende schooljaar en zal het SWV toch waarschijnlijk moeten bijspringen.

Maar de mogelijkheid daar zelf beleid in te voeren door de datum aan te passen, is met de vaststelling van 1 februari als peildatum niet langer aanwezig.

Bij een redelijk stabiel aantal leerlingen van jaar tot jaar, binnen een marge met enige schommelingen, heeft de peildatum van 1 februari een uitstekende functie. De laatste jaren is vrijwel overal dit stabiele beeld te zien.

Tegelijkertijd dient in redelijkheid gezien te worden bij bijv. een stevige stijging van leerlingenaantallen SBO wanneer het nodig is dat het SWV aanvullend gaat financieren.

## **5.5 Afstemming met financieel beleid SBO**

Naast de meerjarenbegroting van het SWV van zowel de personele als de materiële baten en lasten heeft het bestuur van de SBO een eigen verantwoordelijkheid bij de vaststelling van de begroting van personele en materiële exploitatie. Daarnaast moet gezien worden welke gegevens nodig zijn voor het opstellen van deze documenten.

Er is een eenvoudige manier om na te gaan hoe groot de totale omvang van de benodigde formatie van de SBO is. De lineaire bekostiging geeft immers aan dat per leerling de middelen van de basisformatie en de ondersteuningsformatie nodig zijn, aangevuld met de middelen cumi-regeling, de directietoeslag, het Budget Personeelsbeleid en het Prestatiebudget.

In principe bepalen de overdrachtsverplichtingen het budget dat voor de SBO beschikbaar is. Anderzijds heeft het eigen beleid van de SBO invloed op de verplichtingen die worden aangegaan. Zo kan een besluit om met bijvoorbeeld 8 groepen te werken in plaats van 7 leiden tot de constatering dat de school te weinig middelen heeft. Wanneer de school daarvoor bij het SWV aan klopt zal die een dergelijke beslissing mee betrekken in de afweging voor een aanvulling. Ook zal daarbij het bestaan van bijvoorbeeld reserves een rol kunnen spelen. Ook de directiestructuur van de SBO kan reden zijn voor meer of minder lasten dan genormeerd voor de SBO beschikbaar is. Ook dan is het vrijwel onvermijdelijk dat het SWV zo'n situatie in de besluitvorming betreft. Voor de bepaling wat een SBO nodig heeft (het al dan niet bestaan van boventaligheid per personeelscategorie, of kosten per categorie kostenplaats), kan de normering van de vroegere formatieregeling en materiële bekostiging momenteel absoluut geen houvast meer geven bij die afweging alhoewel uit vragen blijkt dat dat soms toch wordt gepoogd.

Vaak zal er enige spanning zijn tussen de lasten die nodig zijn voor de SBO en de andere ondersteuningsvoorzieningen. In de regelgeving is een goede bescherming opgebouwd voor de SBO. Wanneer de SBO relatief ruim in de middelen zit ten opzichte van de basisscholen of een groot beslag legt op de ondersteuningsmiddelen is te verwachten dat kritisch gekeken wordt naar de besteding. Voor een open beraad in het SWV is het daarom zaak dat de SBO rekening houdt met de feitelijke situatie in het verband en bereid is niet-noodzakelijke middelen ter beschikking te houden van het SWV.

Ook anderzijds kan de SBO de medewerking van het SWV nodig hebben. In het kader van meerjarenbeleid zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van een dalend aantal leerlingen met alle personele gevolgen van dien. Dan is een goede samenwerking geboden. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de krimp niet leidt tot kwaliteitsverlies. Het personeelsbeleid zal tevens vragen om een goede afstemming tussen de verschillende belangen en daarvoor zijn goede verhoudingen van groot belang.

## **5.6 Lokale overheid**

Het SWV heeft met de lokale overheid (de gemeente of meerdere gemeenten) te maken voor de afstemming van het beleid passend onderwijs en met het beleid van de gemeente met betrekking tot de eventueel aanwezige onderwijsbegeleidingsdienst (OBD), met het Jeugdzorgbeleid dat per 1 januari 2015 helemaal naar de gemeente is gegaan en met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid. Dit kan ook betrekking hebben op de bekostiging van het SWV doordat er afspraken met de gemeente mogelijk zijn die gaan over de inzet van middelen voor onderwijsbegeleiding, jeugdzorgbeleid, maatschappelijk werk of de middelen voor achterstandenbeleid ten behoeve van het ondersteunings- en zorgbeleid. Zo is het goed denkbaar dat de gemeente bepaalt dat de inzet voor onderwijsbegeleiding voor een deel specifiek gericht wordt op beleidsdoelen van het passend onderwijs en dat concretiseert in de vorm van inzet van personeel van de OBD in een aantal activiteiten van het SWV. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een OBD-er aangesteld wordt als lid van de adviescommissie toelaatbaarheid zonder dat daar kosten aan het SWV voor in rekening worden gebracht. Een mogelijkheid is ook dat de OBD zelf een project bekostigt dat gericht is op verandering van leerkrachtgedrag in het kader van passend onderwijs. Dit zijn mogelijkheden die voortvloeien uit de eventuele verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor de onderwijsbegeleiding en de ruimte om zelf prioriteiten te stellen, mede gebaseerd op de medefinanciering van de OBD door de lokale overheid.

Een analoog verhaal geldt voor het onderwijsachterstandenbeleid (met de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) als onderdeel van het GOA).

Voor de beschikbare middelen van het SWV is het dus zaak om de beleidsdoelen van de onderwijsbegeleiding, de jeugdzorg, maatschappelijk werk en het achterstandenbeleid ook te vertalen in concrete activiteiten ten behoeve van passend onderwijs. Dat kan plaats vinden in het kader van het op overeenstemming gerichte overleg dat de gemeente moet voeren met het onderwijsveld. Wanneer een SWV te maken heeft met meerdere gemeenten, moet nadere afstemming plaats vinden. Wellicht zijn er ook gemeenten die bereid zijn uit eigen middelen bij te dragen aan het SWV ten behoeve van passend onderwijs.

## **5.7 Afspraken tussen SWV-en**

Er vindt ook betalingsverkeer plaats tussen de SWV-en. Dat is in elk geval aan de orde voor het grensverkeer van leerlingen. In de WPO zelf wordt op enkele plaatsen ook de mogelijkheid genoemd van afwijking van de voorgeschreven overdrachtsverplichtingen.

Met betrekking tot het grensverkeer is in de wet vastgelegd dat het daarbij gaat om een betalingsverplichting van het samenwerkingsverband waaruit de basisschoolleerling afkomstig is aan de SBO in het andere verband waar de leerling is ingeschreven. Zoals hiervoor is aangegeven (zie paragraaf 2.5 en 3.5) is het aanmerkelijk simpeler af te spreken dat de bekostiging van het grensverkeer tussen verbanden op het niveau van de samenwerkingsverbanden geregeld wordt. Dat is aanmerkelijk eenvoudiger en is administratief ook aanzienlijk makkelijker te verwerken. Ook deze aanpassing van de overdrachtsverplichting kan onderling worden afgesproken.

De mogelijkheid van aanvullende regelingen geldt überhaupt. Immers een verband kan middelen overmaken naar een ander verband op basis van afspraken die gemaakt zijn. Dat kunnen afspraken betreffen die neerkomen op afwijkingen van de bekostigingsregelingen



zoals die wettelijk zijn vastgesteld, als het maar verantwoord wordt in het ondersteuningsplan. Die mogelijkheid geldt in feite al op basis van de beleidsruimte van het lumpsumsysteem zelf.

### **5.8 Werken met Kamers**

Sommige SWV passend onderwijs hechten nog steeds aan de structuren van WSNS en willen die onder passend onderwijs zoveel mogelijk in stand houden. Dat vergt nogal wat extra administratieve registraties en andere berekeningen. Daarom is het advies om daar niet aan te beginnen. Om tegemoet te komen aan die wens is wel een afzonderlijke notitie uitgebracht waarin aangegeven wordt hoe de bekostiging over en weer dan zo eenvoudig mogelijk vorm gegeven kan worden. Die notitie 'Vereenvoudigde wijze van bekostiging SBO onder passend onderwijs' is te downloaden op de website van de PO-Raad.

## **Hoofdstuk 6 Tot slot**

In deze notitie ligt de nadruk sterk op de bekostiging van de ondersteuningsmiddelen van het SWV en op de technische kwesties die daarbij een rol spelen. Tal van beleidsafwegingen over de bekostiging zijn de revue gepasseerd.

In deze publicatie is ook ingegaan op de noodzaak een meerjarenbegroting op te stellen. Gepoogd is aan te geven dat dit een noodzakelijk hulpmiddel is voor planmatig handelen. Want daar draait het om bij het opstellen en uitvoeren van het ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan is en blijft uiteraard het hart van het SWV. Daarin wordt vastgelegd waarover alle betrokkenen het overwegend eens zijn ten aanzien van de inrichting van de ondersteuning.

Deze publicatie moge de indruk hebben gewekt dat het eigenlijk gaat om de opstelling van een goede meerjarenbegroting, in die zin is het dan misleidend geweest. Veel belangrijker is het ondersteuningsplan en de inhoud daarvan. Maar bij de totstandkoming en de uitwerking van een goed ondersteuningsplan is een goede meerjarenbegroting uiteraard wel noodzakelijk. Daarbij is het ondersteuningsplan dan ook te lezen als de toelichting bij de meerjarenbegroting!

## Bijlage I Bedragen 17-18 lichte ondersteuning

### 1. Norm voor toekenning personele zorgbekostiging (17-18, aug. 2018)

Toekenning omvang formatie per feitelijke leerling basisschool: 0,00237 fte, dit is in geld € 169,74  
Schoolmaatschappelijk werk SWV: per schoolgewicht: € 116,04 per schoolgewicht.

### 2. Normen voor de SBO, omvang formatie per leerling, prijzen 2017-18 (aug. 2018)

		GPL-waarde
2.1	Basisbekostiging 0,0452 fte:	€ 3.237,26
2.2	Onderst. bekostiging 0,0646 fte:	€ 4.626,70
2.3	Cumi (vanaf de 5 <sup>e</sup> II) 0,0401 fte:	€ 2.871,99

### 3A. Materiële bekostiging (kalenderjaar 2017)

3.1	Basisbekostiging, conform PvE's basisonderwijs met 14 leerlingen als norm groepsgrootte, afgerond naar boven op een geheel getal (€ 789,-)	
3.2	Meerkosten SBO (ondersteuningsbedrag)	€ 224,22
3.3	Ondersteuningsbekostiging SWV per leerling basisschool	€ 7,45

### 3B. Materiële bekostiging (kalenderjaar 2018)

3.1	Basisbekostiging, conform PvE's basisonderwijs met 14 leerlingen als norm groepsgrootte, afgerond naar boven op een geheel getal (€ 806,-)	
3.2	Meerkosten SBO (ondersteuningsbedrag)	€ 229,18
3.3	Ondersteuningsbekostiging SWV per leerling basisschool	€ 7,61

### 4. Budget Personeels- en Arbeidsmarktbeleid voor SBO (aug. 2018)

- 4.1 Het Budget P&A wordt gevormd door de som van:
- het aantal leerlingen op 1 oktober vermenigvuldigd met € 727,52
  - het aantal cumi-leerlingen op 1 oktober vermenigvuldigd met € 183,92
  - vast bedrag per school van € 13.125,68

### 5. Bekostigingsbedragen 2017-2018 (aug. 2018)

#### 5.1 GPL bedragen basisschool

Directie	€ 81.604,96	
OP (landelijk)	€ 65.875,59	
Toeslag directie	€ 18.521,37	extra 1 <sup>e</sup> toeslag: € 2.792,00
OP leeftijdsgecorrigeerd: voet	€ 31.614,51	
OP leeftijdsgecorrigeerd: bedrag x GGL	€ 853,11	
Landelijke GGL	40,16 jaar	

#### 5.2 GPL bedragen SBO

Directie	€ 87.984,95	
OP (landelijk)	€ 71.620,75	
Toeslag directie	€ 18.957,20	extra 1 <sup>e</sup> toeslag: € 2.593,00
OP leeftijdsgecorrigeerd: voet	€ 30.604,66	
OP leeftijdsgecorrigeerd: bedrag x GGL	€ 990,97	
Landelijke GGL	41,39 jaar	

#### 5.3 Bedragen i.v.m. grensverkeer (afgerond op euro's)

	Personeel	Materieel (2017)	Materieel (2018)
Bedrag basisbekostiging	€ 3.237,-	€ 789,-	€ 806,-
Bedrag zorgbekostiging	€ 4.627,-	€ 224,-	€ 229,-
Bedrag basis- en zorgbekostiging	€ 7.864,-	€ 1.013,-	€ 1.035,-

## Bijlage II Bedragen 18-19 lichte ondersteuning

### 1. Norm voor toekenning personele zorgbekostiging basisschool (sept. 2018)

Toekenning omvang formatie per feitelijke leerling: 0,00237 fte, dit is in geld € 174,81

Schoolmaatschappelijk werk SWV: per schoolgewicht: € 161,76 per schoolgewicht.

### 2. Normen voor de SBO, omvang formatie per leerling, (sept. 2018)

			GPL-waarde
2.1	Basisbekostiging	0,0452 fte: € 1.428,80 plus € 46,26 x GGL	€ 3.333,95
2.2	Onderst. Bekostiging	0,0646 fte: € 2.042,05 plus € 66,12 x GGL	€ 4.764,90
2.3	Cumi (vanaf de 5 <sup>e</sup> II)	0,0401 fte: € 1.267,59 plus € 41,04 x GGL	€ 2.957,78

### 3A. Materiële bekostiging (kalenderjaar 2018)

3.1	Basisbekostiging, conform PvE's basisonderwijs met 14 leerlingen als norm groeps grootte, afgerond naar boven op een geheel getal (€ 806,-)	
3.2	Meerkosten SBO (zorgbedrag)	€ 229,18
3.3	Onderst. bekostiging basisschool	€ 7,61

### 3B. Materiële bekostiging (kalenderjaar 2019)

3.1	Basisbekostiging, conform PvE's basisonderwijs met 14 leerlingen als norm groeps grootte, afgerond naar boven op een geheel getal (€ 818,-)	
3.2	Meerkosten SBO (zorgbedrag)	€ 232,62
3.3	Zorgfinanciën basisschool	€ 7,72

### 4. Budget Personeels- en Arbeidsmarktbeleid voor SBO (sept. 2018)

- 4.2 Het Budget P&A wordt gevormd door de som van:
- d. het aantal leerlingen op 1 oktober vermenigvuldigd met € 904,80
  - e. het aantal cumi-leerlingen op 1 oktober vermenigvuldigd met € 189,41
  - f. vast bedrag per school van € 13.517,74

### 5. Bekostigingsbedragen 2018-2019 (sept. 2018)

#### 5.1 GPL bedragen basisschool

Directie	€ 82.819,24	
OP (landelijk)	€ 67.843,29	
Toeslag directie	€ 17.809,95	extra 1 <sup>e</sup> toeslag: € 2.834,00
OP leeftijdsgecorrigeerd: voet	€ 32.664,59	
OP leeftijdsgecorrigeerd: bedrag x GGL	€ 881,45	
Landelijke GGL	39,91 jaar	

#### 5.2 GPL bedragen SBO

Directie	€ 89.294,17	
OP (landelijk)	€ 73.760,06	
Toeslag directie	€ 18.165,11	extra 1 <sup>e</sup> toeslag: € 2.631,00
OP leeftijdsgecorrigeerd: voet	€ 31.610,67	
OP leeftijdsgecorrigeerd: bedrag x GGL	€ 1.023,54	
Landelijke GGL	41,18 jaar	

#### 5.4 Bedragen i.v.m. grensverkeer (afgerond op euro's)

	Personeel	Materieel (2018)	Materieel (2019)
Bedrag basisbekostiging	€ 3.334,-	€ 806,-	€ 818,-
Bedrag zorgbekostiging	€ 4.765,-	€ 229,-	€ 233,-
Bedrag basis- en zorgbekostiging	€ 8.099,-	€ 1.035,-	€ 1.051,-