

## **Notitie Passend onderwijs en budgetfinanciering**

Op 19 december 2007 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer overleg gevoerd met staatssecretaris Dijkema over de invoering Passend onderwijs. In dit overleg zijn vragen gesteld over de voorgenomen invoering van budgetfinanciering binnen Passend onderwijs. De vragen hebben betrekking op toereikendheid van de middelen, de precieze omvang van de budgetten, criteria waaraan budgetfinanciering moet voldoen. De staatssecretaris heeft toegezegd in een aparte notitie in te zullen gaan op de voor – en nadelen van de invoering van budgetfinanciering. De voorliggende notitie geeft uitwerking aan deze toezegging.

### Algemene opmerkingen

Alvorens in te gaan op de budgetfinanciering binnen het kader van Passend onderwijs volgen eerst enkele algemene opmerkingen over budgetfinanciering. De term budgetfinanciering verwijst niet naar een vaststaande financieringssystematiek. Met budgetfinanciering wordt bedoeld op vormen van financiering waarbij een globaal budget wordt toegekend dat de ontvanger in belangrijke mate naar eigen inzicht kan besteden. Budgetfinanciering staat tegenover vormen van financiering waarbij vooraf door de subsidiegever is vastgelegd in welke situaties en voor welke activiteiten een subsidiebedrag wordt toegekend. In het verleden kende het onderwijs gedetailleerde vormen van zogenaamde declaratiebesteding: De subsidieaanspraken werden in uitvoerige regelingen neergelegd, die het handelen van de subsidieontvanger precies stuurden. De vormen van budgetfinanciering of lumpsumbesteding die vanaf de tachtiger jaren in het onderwijs zijn ontwikkeld hebben de subsidieontvangende scholen en instellingen veel meer vrijheid gegeven in het eigen handelen door vooraf een globaal vastgesteld budget toe te kennen. Daarmee komt meer verantwoordelijkheid te liggen bij de subsidieontvanger: deze kan doelmatiger werken waar dat mogelijk is, maar zal ook zelf de risico's moeten opvangen die zich in de praktijk blijken voor te doen. Binnen de gebudgetteerde vormen van financiering ligt het accent op verantwoording achteraf: de subsidieontvanger moet verantwoorden dat de middelen goed zijn besteed gelet op het doel waarvoor deze zijn toegekend. Voor- en nadelen van budgetfinanciering hangen met elkaar samen.

- Voordeel is dat er bij de scholen en instellingen meer flexibiliteit in de inrichting en organisatie van het onderwijs mogelijk is, waardoor de doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs kan worden vergroot. Budgetfinanciering is echter op zichzelf geen garantie dat dit ook gebeurt: het is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde. Bestuur en management van de scholen en instellingen zullen de effectiever inrichting in de praktijk waar moeten maken. Risico bij budgetfinanciering is dat de geboden ruimte onvoldoende of zelfs verkeerd wordt gebruikt. Door vormen van verantwoording zowel horizontaal (naar leerlingen/ouders, studenten en personeel, instellingen waarmee samengewerkt wordt) als verticaal (overheid) kan nagegaan worden of bestuur en management hun verantwoordelijkheid waarmaken. Met name horizontale verantwoording is van belang omdat die in de dagelijkse praktijk uitgeoefend kan worden, waardoor veel directer verantwoording mogelijk is.
- Voordeel van budgetfinanciering is dat de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van door de overheid toe te kennen en door de instellingen te ontvangen subsidies groter wordt. Vormen van openeinde financiering hebben een groter risico op uitgavenoverschrijdingen, die als deze niet passen binnen het begrotingskader leiden tot aanpassingen in de subsidieaanspraken. Risico van budgetfinanciering is dat de omvang van de toegekende budgetten door autonome ontwikkelingen ontoereikend kan blijken te zijn. Dit risico kan ondervangen worden door evaluatie.
- In de regel zullen gebudgetteerde vormen van financiering minder administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee brengen met name in het verkeer tussen overheid en instellingen omdat het

regelkader sterk vereenvoudigd kan worden. Daar staat als risico tegenover dat de zwaardere verantwoording achteraf tot een sterke belasting kan leiden. Zorgvuldige afspraken over de noodzakelijke verantwoording zullen ertoe kunnen leiden dat de beoogde vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Door de invoering van lumpsumfinanciering in primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2006 wordt een groot deel van de financiering al in een gebudgetteerde vorm toegekend in het funderend onderwijs. De voorstellen voor budgettering binnen Passend onderwijs hebben vooral betrekking op de vraag voor welke leerlingen extra bekostiging in welke omvang en onder welke condities wordt toegekend. De indicatiestelling is daarin een belangrijk sturingsinstrument, naast de regelingen met betrekking tot de organisatie van het onderwijs.

### Budgettering in Passend onderwijs

In de brief van 25 juni 2007 (TK 27728, nr. 98) is een concreet voorstel opgenomen voor de inrichting van regionale netwerken Passend onderwijs. Deze netwerken hebben als opdracht sluitende afspraken te maken om aan alle leerlingen in de regio die dat nodig hebben extra ondersteuning in het onderwijs te bieden.

De regionale netwerken worden samengesteld op basis van de al bestaande samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns), de samenwerkingsverbanden vo en de regionale expertisecentra (rec's). In principe heeft het regionale netwerk alles in huis om elke leerling een passend aanbod te bieden. Extra ondersteuning wordt op maat geboden. Elk netwerk heeft één loket voor indicatiestelling om vast te stellen welke zorg de leerling nodig heeft. De indicatiestelling is handelingsgericht. Het netwerk krijgt de ruimte om de leerlingenzorg flexibel te organiseren. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat de middelen voor leerlingenzorg flexibel en doelmatig ingezet kunnen worden. In de genoemde brief wordt vervolgens de volgende uitwerking voor de nieuwe bekostiging gegeven:

- De toekenning van zorgmiddelen aan de samenwerkingsverbanden wsns in het primair onderwijs blijft ongewijzigd. De zorgmiddelen zijn al gebudgetteerd, waarbij een samenwerkingsverband voor elke leerling een vast bedrag voor zorg krijgt. Een deel van deze middelen gaat naar de speciale school voor basisonderwijs. De besturen in het samenwerkingsverband kunnen zelf bepalen hoeveel leerlingen zij in de speciale basisschool willen plaatsen. De overige middelen kunnen de samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht inzetten.
- Ook de middelentoekening aan de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs blijft ongewijzigd. Wel wordt de zorgstructuur aangepast. Extra middelen worden toegekend voor uitbreiding van het samenwerkingsverband met havo/vwo scholen. Wat betreft de middelen voor leerlinggebonden financiering en voor de (v)so-scholen geeft de brief de volgende voorstellen om te komen tot budgettering. De betreffende passage luidt als volgt:
  - De bekostiging van de leerlinggebonden financiering (lgf/ de rugzak) vraagt zowel voor de flexibele inzet als met het oog op de budgettaire beheersbaarheid om een grondiger aanpassing. Voor een deel van de leerlingen kan de huidige individuele bekostigingssystematiek blijven bestaan, namelijk daar waar de indicatie gebaseerd is op objectieve kindgerelateerde criteria, zoals een zintuiglijke of verstandelijke handicap. De indicatie kan daarbij eenvoudig (medisch) gesteld worden, en is blijvend. Als de indicatie is gebaseerd op kindkenmerken in combinatie met de (on)toereikendheid van de zorg die een reguliere school kan bieden, voldoet de huidige systematiek niet. De criteria zijn moeilijk te toetsen. Bovendien wordt het verlenen van

ontoereikende zorg beloofd. Voor deze indicatiecategorïeën wordt daarom gekozen voor een overgang naar een vorm van budgetfinanciering. Daarbij wordt het schooldeel van de middelen toegevoegd aan de middelen van de samenwerkingsverbanden po en vo en wordt het ambulante begeleidingsdeel toegekend aan de rec's/ (v)so-scholen. Dit begeleidingsbudget wordt samengevoegd met het budget voor preventieve ambulante begeleiding. Binnen het regionale netwerk maken de deelnemers onderling afspraken over de inzet van deze middelen. Daarmee kan de inzet van de ambulante begeleidingsmiddelen veel beter aansluiten op de behoefte van de reguliere scholen. Dit punt is aan de orde geweest in het plenair overleg over de wijzigingen in de AMvB's naar aanleiding van de wijzigingen in de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht op 13 juni jl.

→ De bekostiging van de (v)so-scholen wordt ook gebudgetteerd. De (v)so-scholen/ rec's maken binnen de regionale netwerken afspraken over de plaatsing van leerlingen binnen de beschikbare plaatsingscapaciteit van de (v)so-scholen. In principe is er ook de ruimte om een deel van de (v)so capaciteit in te zetten voor bijvoorbeeld de inrichting van speciale klassen bij reguliere scholen. Middelen kunnen ook ingezet worden voor extra begeleiding van leerlingen in reguliere scholen.

De voorgestelde budgettering sluit ook aan op de motie van het lid Slob uit 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 21860, nr. 78) waarin de regering wordt verzocht budgetfinanciering voor het speciaal onderwijs te bespreken met de sector.

De partners binnen het netwerk (samenwerkingsverband wsns, samenwerkingsverband vo en rec's/ (v)so- scholen) hebben op basis van de geformuleerde voorstellen ieder een budget. In onderling overleg zullen zij moeten vaststellen hoe deze middelen in samenhang het beste ingezet kunnen worden om Passend onderwijs in te richten. Tot slot meldt de brief van 25 juni 2007 dat in 2011 bij de invoering van nieuwe wetgeving de toedeling van de middelen voor (v)so/ lgf gebaseerd wordt op de huidige historische gegroeide situatie. De bedoeling is om in 2011 na te gaan of de verdeling ook in de jaren daarna gehandhaafd blijft gelet op de verschillen die niet altijd goed verklaarbaar zijn.

#### Eerdere ervaringen met budgettering in het (v)so

De voorgestelde budgettering van de (v)so/ lgf-middelen sluit aan bij de eerdere budgettering van middelen in het kader van wsns en bij het onderwijs aan visueel gehandicapte leerlingen (cluster 1). Deze budgetteringsmaatregelen zijn in de negentiger jaren ingevoerd, zodat intussen de nodige praktijkervaring is opgedaan die relevant is bij de uitwerking van de budgettering binnen Passend onderwijs. Op de ervaringen met de beide maatregelen volgt daarom eerst een toelichting.

#### *Budgetfinanciering cluster 1*

De budgetfinanciering voor het onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen (vgk) is in 1995 ingevoerd. Aanleiding voor de maatregel waren de dalende aantallen leerlingen in deze sector. De maatregel had tot doel om de expertise te behouden en tegelijk om een zo groot mogelijke flexibiliteit in de organisatie van het onderwijs te realiseren: veel visueel gehandicapte leerlingen volgen regulier onderwijs met onderwijskundige ambulante begeleiding vanuit de instellingen. De financieringssystematiek zit als volgt in elkaar: De instellingen (de voormalige (v)so-scholen voor vgk) ontvangen een budget (de zogenaamde expertisemiddelen) waarin alle meerkosten voor (v)so-leerlingen zijn opgenomen en de middelen voor ambulante begeleiding. Daarnaast ontvangt de instelling voor iedere ingeschreven leerling een basisbekostiging. Voor de basisbekostiging geldt de openeinde financiering. Basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs ontvangen voor een

ingeschreven visueel gehandicapte leerling een bedrag aanvullende bekostiging. De instellingen hebben veel vrijheid bij de inzet van de middelen en uit onderzoek blijkt een grote oudertevredenheid. De regeldruk en administratieve belasting is beperkt vooral omdat er geen landelijk voorgeschreven systematiek voor indicatiestelling is geregeld. De omvang van de expertisemiddelen wordt om de 5 jaar geëvalueerd. In verband met de invoering van lumpsumbekostiging is de laatste evaluatie opgeschoven in de tijd. De inspectie gaat een onderzoek doen naar de stijging van de leerlingenaantallen zowel in de ambulante begeleiding als bij een deel van de instellingen. Met de instellingen wordt overlegd over de bijstelling van de expertisemiddelen. De instellingen hebben aangegeven dat behalve de leerlingenontwikkeling ook andere ontwikkelingen van invloed moeten zijn op de omvang van de expertisemiddelen, met name de sterk toegenomen betekenis van ICT in het onderwijs aan visueel gehandicapten. Ook hierover vindt overleg plaats.

#### *Budgetfinanciering wsns*

Budgetfinanciering bij wsns is in 1998 ingevoerd met de invoering van de WPO. Achtergrond van deze maatregel vormde de sterke groei van het lom/mlk/iobk-onderwijs. De scholen voor lom/mlk/iobk zijn toen omgezet in scholen voor speciaal basisonderwijs. De financiering van deze scholen is onderdeel uit gaan maken van de financiering van de samenwerkingsverbanden wsns, waar alle basisscholen en speciale basisscholen deel van uitmaken. De meerkosten voor lom/mlk/iobk zijn gebudgetteerd, waarbij een extra investering is toegevoegd. Het landelijke beschikbare zorgbudget voor wsns wordt verdeeld op basis van een gelijk bedrag per leerling. Deze bedragen worden toegekend aan de samenwerkingsverbanden wsns. De samenwerkingsverbanden moeten uit deze middelen de speciale basisschool aanvullend bekostigen voor elke leerling die daar geplaatst wordt. Als de omvang van het aantal leerlingen in de school groter wordt dan de beschikbare zorgmiddelen dan moeten de basisscholen uit andere middelen aanvullende financiering regelen. De speciale basisscholen ontvangen voor iedere ingeschreven leerling een basisbekostiging rechtstreeks van het ministerie. De samenwerkingsverbanden zijn vrij bij de inzet van de zorgmiddelen die niet naar de speciale basisscholen gaan. Daarbij geldt dat hoe minder leerlingen in het speciaal basisonderwijs geplaatst, hoe meer middelen beschikbaar zijn voor extra ondersteuning van leerlingen in het reguliere onderwijs. Er geldt geen evaluatiebepaling ten aanzien van het macrobudget voor wsns. Het budget verhoogd i.v.m. een extra investering voor schoolmaatschappelijk werk. Het budget wordt wel jaarlijks bijgesteld voor loon- en prijsontwikkelingen, hetgeen ook bij de vvk-instellingen het geval is. De nieuwe bekostigingswijze is samen gegaan met een harmonisering van de verschillen in bekostiging tussen lom, mlk en iobk. Ook zijn de soms grote verschillen in deelname aan het lom/mlk/iobk-onderwijs volledig verevend. Voor een aantal regio's heeft dit geleid tot een teruggang in middelen, die via een overgangsregeling is overbrugd. Belangrijkste probleem dat zich na de invoering van de nieuwe regeling heeft voorgedaan is dat er wachtlijsten zijn ontstaan voor plaatsing bij de speciale basisscholen. Dit probleem is opgelost door een wettelijk verplichte toelating op meerdere data in het schooljaar. De verevening van middelen is een belangrijke kwestie geweest in de totstandkoming van de wsns-financiering. De vraag was of de grote verschillen in deelname aan het lom/mlk/iobk-onderwijs al dan niet in de toedeling van middelen verdisconteerd moest worden. Uiteindelijk is hier niet voor gekozen omdat er geen objectieve grond voor de ontstane verschillen kon worden aangegeven. Ook bij de budgettering van het lgv/(v)so-onderwijs zal de vraag beantwoord moeten worden of de regionale verschillen al dan niet in de bekostiging worden meegenomen. Nader onderzoek naar de achtergronden van de verschillen is noodzakelijk in de komende jaren. Daarom is voorlopig gekozen voor budgettering op basis van de huidige regionaal verschillende budgetten.

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer het wsns-beleid uitvoerig geëvalueerd. Over deze evaluatie is in het voorjaar 2005 met de Kamer overleg gevoerd. De bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer hebben mede geleid tot de totstandkoming van het beleid Passend onderwijs. Wat betreft de bekostiging heeft de Rekenkamer met name aanbevolen om de verantwoording van de inzet van middelen beter te regelen. Zij heeft daarbij onder andere gewezen op de omvang van de reserves bij de samenwerkingsverbanden.

De ervaringen die bij herziening van de bekostiging bij het vkg-onderwijs en wsns zijn van belang bij de uitwerking van de budgettering van de bekostiging voor lgf/(v)so.

#### Uitwerking budgettering in de experimenten

Vanaf januari 2008 is met een aantal regio's gesproken over de inrichting van experimenten in het kader van Passend onderwijs. Intussen hebben enkele regio's de wens uitgesproken om tot gebudgetteerde financiering over te gaan om passend onderwijs te realiseren. Met deze regio's wordt nu overlegd over de wijze waarop de budgetfinanciering wordt ingevuld. Uitgangspunt daarbij zijn de hiervoor geformuleerde hoofdlijnen. De werkagenda voor het te voeren overleg ziet er als volgt uit.

Vertretpunt vormt het experimenteerplan dat de samenwerkende partners in de regio hebben opgesteld. In dit plan is in elk geval vastgelegd welke onderwijsvoorzieningen worden ingericht om tot een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen te komen, hoe de indicatiestelling voor deze voorzieningen wordt geregeld (handelingsgericht), de kwaliteitsbewaking van het onderwijs, en de betrokkenheid van ouders en personeel. Voor ouders zal duidelijk moeten worden uitgewerkt welke voorzieningen voor hun kinderen beschikbaar komen en hoe zij betrokken zijn in de besluitvorming over de invulling van het onderwijs aan hun kind. Het experimenteerplan bevat een begroting van uitgaven. Op basis van de Experimentenwet kan het plan voor bekostiging in aanmerking gebracht worden. Het besluit op basis van deze wet geeft onder andere de regeling van de bekostiging. De regeling van de bekostiging zal opgebouwd worden volgens de hoofdlijnen geschetst in de brief van juni 2007:

1. De bestaande, gebudgetteerde bekostiging van de samenwerkingsverbanden po en vo kan in stand blijven omdat deze voldoende ruimte biedt voor de inrichting van Passend onderwijs.
2. De bekostiging voor de leerlinggebonden financiering (rugzak) zal worden gebudgetteerd. Voor een deel van de leerlingen zal de open einde bekostiging worden gehandhaafd. Het gaat hier vooral om de leerlingen met meervoudige handicaps. In de experimenten zal worden nagegaan hoe de afbakening van deze groep het beste kan plaats vinden. De ernst van de beperking is gemakkelijk objectief vast te stellen en blijvend van karakter.
3. Voor het overige deel van de leerlinggebonden financiering zal een uitwerking vastgesteld worden van de budgetfinanciering, zowel wat betreft het deel dat aan de kant van het reguliere onderwijs wordt ingezet als voor het deel dat aan de kant van het rec/(v)so wordt ingezet. Bij deze uitwerking vormt het huidige bekostigingsniveau het vertretpunt.
4. Voor de (v)so-scholen kan voor een deel financiering op basis van een vastgestelde capaciteit plaats vinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs in de residentiele instellingen. Voor het andere deel kan de financiering gebudgetteerd worden naar analogie met de financiering bij de vkg-instellingen en het sbo, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen basisbekostiging per leerling en een meerkostenbudget.
5. Met de regio zullen afspraken gemaakt over mogelijke bijstelling van deze gebudgetteerde bedragen in relatie tot autonome demografische ontwikkelingen in de leerlingenaantallen in de

regio en landelijke ontwikkelingen in de deelname aan de speciale leerlingenzorg. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van de resultaten van de evaluatie van de meerkostenbudgetten in het vkg-onderwijs die medio dit jaar beschikbaar zullen komen.

6. De onder 2 tot en met 5 beschreven budgettering geldt voor de clusters 3 en 4. Naar aantallen leerlingen betreft dit het grootste deel van het lgv/(v)so-onderwijs. Voor cluster 1 blijft de bestaande landelijke financiering in stand. De regio's maken met de vkg-instellingen afspraken over het onderwijs aan visueel gehandicapte leerlingen in hun regio. Voor cluster 2 is een systematiek in bespreking naar analogie met cluster 1. Dat betekent dat ook hier landelijk afspraken gemaakt worden met de verschillende regio's. De regeling voor cluster 2 vereist wetwijziging en zal dus pas later in werking kunnen treden. Streven is invoering per 2011 tegelijk met de wetgeving Passend onderwijs.
7. Onderdeel van de totale bekostiging van het experiment zijn de extra middelen die op basis van de faciliteringsregeling Passend onderwijs beschikbaar gesteld worden (€20 per leerling).
8. Budgetfinanciering geeft ruimte om beter Passend onderwijs in te richten. Dit zal in de praktijk moeten blijken. Daarom is een goede verantwoording van groot belang bij de uitwerking. Deze verantwoording zal de inzet van alle middelen van de samenwerkingsverbanden en de rec's in samenhang duidelijk zichtbaar moeten maken, inclusief de bereikte resultaten. Daarmee wordt aangesloten op de aanbeveling van de Rekenkamer inzake de verantwoording. In de experimenten zal worden nagegaan hoe een effectieve verantwoording kan plaatsvinden zowel naar ouders en personeel, als naar de overheid, zonder dat deze teveel administratieve belasting met zich meebrengt. De verantwoordingssystematiek is ook van belang in verband met de aanbeveling van de Commissie Dijsselbloem inzake een betere inzet van de zorgmiddelen.
9. De evaluatie van de experimenten zal verzorgd worden door de Evaluatiecommissie Passend onderwijs. Met de commissie zullen afspraken gemaakt worden over de gegevens die over het experiment worden geleverd. De commissie zal criteria opstellen die bij de evaluatie worden gehanteerd. In de evaluatie zal de vraag centraal staan of de samenwerkende partijen in de regio erin slagen de zorgplicht voor alle leerlingen te realiseren. De evaluatie is dus nadrukkelijk breder dan de financieringssystematiek. Uiteindelijk gaat het immers om de kwaliteit van het onderwijs aan de leerlingen die extra zorg nodig hebben.

Nu bekend is welke regio's willen meewerken aan budgetfinanciering kan voor elk van de regio's een kwantitatieve analyse gemaakt worden van de huidige financiering en op basis daarvan een omzetting plaatsvinden naar de gebudgetteerde financiering. De planning is dat in de tweede helft van 2008 de concrete uitwerking van de omzetting is afgerond, zodat de nieuwe financiering met ingang van het schooljaar 2009-2010 kan ingaan. Het voorjaar van 2009 is beschikbaar voor de noodzakelijke aanpassingen in de bekostigingssystemen van CFI. Ook de partners in de regio kunnen de invoering in die periode voorbereiden. De Kamer zal eind 2008 geïnformeerd worden over de resultaten van de uitwerking.