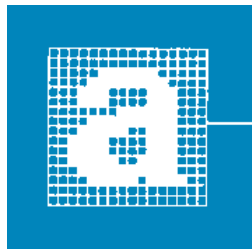


Y A A P I A N O S  
O A O M H I S E

## Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs



a b c d e f g o  
h e l p e n s t f



Kennis voor beleid en praktijk





# Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

IJsbrand Jepma, m.m.v. Sandra Beekhoven  
Sardes, Utrecht  
Juli 2011





Sint Jacobsstraat 63, 3511 BP Utrecht  
Postbus 2357, 3500 GJ Utrecht  
T 030 232 62 00  
F 030 233 30 17  
secretariaat@sardes.nl  
www.sardes.nl

© 2011 Sardes

Het gebruik van passages uit deze tekst als ondersteuning en toelichting is toegestaan, mits de bron correct en duidelijk wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Experiment regionaal netwerk Eemland	18
1.3 Centrale vraagstellingen	19
2. De bekostigingswijze van speciale onderwijszorg	21
2.1 Het heden: de bekostigingswijze van speciale onderwijszorg	21
2.2 Budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland	22
2.3 De toekomst: budgetfinanciering en verevening op landelijk niveau	24
2.4 Vergelijkenderwijs: bekostigingswijze van speciale onderwijszorg, nu, in regionaal netwerk Eemland en in de toekomst	26
3. Bevindingen experiment budgetfinanciering	29
3.1 Eerste ervaringen met budgetfinanciering van speciale onderwijszorg	29
3.2 Voor- en nadelen van budgetfinanciering	36
3.3 Betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de financiële middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg	39
3.4 Lessen die van belang zijn voor de landelijke invoering van budgetfinanciering	42
Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek	49
Bijlage 2: Bekostigingswijze speciale onderwijszorg	55
Bijlage 3: Gesprekspartners regionaal netwerk Eemland	57



## Voorwoord

Het onderzoek dat voor u ligt is uitgevoerd in opdracht van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO). Aanleiding voor het onderzoek is de experimentele status van regionaal netwerk Eemland. Regionaal netwerk Eemland bestaat uit drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs, één samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en twee regionale expertisecentra (rec's). Eemland experimenteert tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2014 met budgetfinanciering bij delen van de speciale onderwijszorg. Zo krijgen de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 een budget op basis van een afgesproken aantal leerlingen. Voor de andere scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 in Nederland geldt vooralsnog een open einde financiering. In regionaal netwerk Eemland is geprobeerd om diverse geldstromen van speciale onderwijszorg te verleggen, bundelen en budgetteren om meer flexibiliteit en maatwerk te kunnen bieden aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Als de Wet Passend onderwijs naar verwachting per 1 augustus 2012 in werking treedt, krijgen alle nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs langzaam maar zeker te maken met budgetfinanciering bij de bekostiging van speciale onderwijszorg. Naast directe kindplaatsbekostiging in het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 krijgt elk samenwerkingsverband de beschikking over een vrij besteedbaar normatief zorgbudget. Bovendien zullen de financiële middelen voor de speciale onderwijszorg geleidelijk worden verevend. Dit betekent dat de budgetten voor speciale onderwijszorg naar rato van het aantal leerlingen over de samenwerkingsverbanden worden verdeeld.

Doel van het onderzoek is in beeld te brengen hoe het experiment met budgetfinanciering bij speciale onderwijszorg in regionaal netwerk Eemland momenteel wordt ingevoerd. Wat zijn de (gepercipieerde) voor- en nadelen volgens de betrokkenen? Er is inzichtelijk gemaakt wat de gekozen bekostigingswijze betekent voor de verdeling van de financiële middelen van speciale onderwijszorg en voor de toewijzing van speciale onderwijszorg. Het onderzoek geeft tevens antwoord op de vraag welke relevante lessen er op basis van dit experiment met budgetfinanciering kunnen worden getrokken die gebruikt kunnen worden voor de landelijke invoering van budgetfinanciering.

Een grote groep betrokkenen (projectleiders van regionaal netwerk Eemland, bestuurders en directeurs van scholen voor regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs (cluster 3 en 4), regulier voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) en coördinatoren van samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en rec's) is gevraagd om mee te doen aan het onderzoek naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering bij speciale onderwijszorg.

Op deze plaats willen we allen bedanken die ons via een interview te woord hebben gestaan. In het bijzonder danken we de projectleiders en het secretariaat van regionaal netwerk Eemland die ons hebben geholpen bij de uitwerking, organisatie en uitvoering van het onderzoek.

Hopelijk kunnen andere samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs hun voordeel doen met de bevindingen van dit onderzoek, ook al zijn de resultaten verkregen in een nog prille fase van het experiment met budgetfinanciering. De feitelijke opbrengsten zullen pas in volle omvang geëffectueerd zijn aan het einde van het experiment.

## Leeswijzer

Het rapport begint met een samenvatting van de belangrijkste punten. In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van het onderzoek geschetst, wordt de achtergrond van het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland beschreven en komen de belangrijkste onderzoeksvragen aan bod. Hoofdstuk 2 gaat over de huidige bekostigingswijze van speciale onderwijszorg op landelijk niveau, de bekostigingswijze in regionaal netwerk Eemland en de toekomstige bekostigingswijze. In hoofdstuk 3 staan de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

In dit rapport is er voor gekozen geen apart hoofdstuk te wijden aan de opzet en uitvoering van het onderzoek. In bijlage 1 is de verantwoording van het onderzoek opgenomen. Bijlage 2 bevat een schematische weergave van de wijze waarop thans de bekostiging van de speciale onderwijszorg is geregeld, hoe de bekostigingswijze er in regionaal netwerk Eemland uitziet onder de experimentele conditie en hoe de bekostigingswijze van de speciale onderwijszorg er na de invoering van de Wet Passend onderwijs op landelijk niveau uit gaat zien. Bijlage 3 bevat de lijst met gesprekspartners.

Utrecht, juli 2011

IJsbrand Jepma

## Samenvatting

In deze samenvatting geven we op kernachtige wijze antwoord op de vijf hoofdvragen van het onderzoek naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering in de experimentele regio Eemland.

### Vooraf

Het onderzoek naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland is minder voorspoedig verlopen dan gedacht.

In de eerste plaats is de oorspronkelijke opzet en uitvoering van het onderzoek op verzoek van de projectleiders van regionaal netwerk Eemland veranderd. Een gecombineerd kwantitatief en kwalitatief onderzoek is teruggebracht naar enkel een kwalitatief onderzoek, bestaande uit (*face to face* en telefonische) interviews. Tevens bleek het lastig om voldoende respons te krijgen onder gesprekspartners uit alle onderwijssectoren. De landelijke ontwikkelingen en aangekondigde bezuinigingen op het gebied van Passend onderwijs hebben er mede voor gezorgd dat de werving van gesprekspartners moeizaam verliep. Meerdere keren moest er gericht worden geworven om een evenwichtige groep gesprekspartners samen te stellen. De periode van gegevensverzameling heeft daarom meer tijd gekost dan verwacht. In bijlage 1 staat meer informatie over de aanpassingen binnen het onderzoekontwerp.

In de tweede plaats is er tijdens de uitvoering van het experiment een aanzienlijk verschil opgetreden tussen het 'budgetexperiment-zoals-gepland' en het 'budgetexperiment-zoals-uitgevoerd'. Niet alle bepalingen in de experimenteerbeschikking zijn in praktijk gebracht. Zo is het verleggen van bestaande geldstromen soms om onduidelijke redenen een moeilijke opgave gebleken en in sommige gevallen ook niet gelukt. In de derde plaats loopt het budgetexperiment nog niet zo lang. Men is per 1 januari 2009 van start gegaan. Het experiment stopt per 1 januari 2014. Het eerste jaar is gebruikt om de nodige voorbereidingen te treffen, waarbij vooral bestuurlijk overleg is gevoerd. Gedurende de uitvoering van dit onderzoek, voorjaar 2011, was er dus nog nauwelijks kennis van en ervaring met de uitwerking van het experiment met budgetfinanciering. Gesprekspartners uit het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 bleken beter op de hoogte te zijn dan gesprekspartners uit andere sectoren, omdat zij als eerste partij met de gevolgen van de budgetfixatie hebben te maken. In de vierde plaats is gebleken dat gesprekspartners (projectleiders, schoolbestuurders, directeuren en coördinatoren) uit de verschillende sectoren (scholen voor regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs (cluster 3 en 4), regulier voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4), samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en rec's) elk vanuit hun eigen perspectief (beperkt) zicht hebben op onderdelen van het experiment met budgetfinanciering.

Dit alles bij elkaar maakt dat het vraagstuk van budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland complex is. Daarmee hangt samen dat het niet eenvoudig is gebleken om dit vraagstuk te benaderen vanuit onderzoek.

### Hoe ziet het experiment met budgetfinanciering er uit in regionaal netwerk Eemland?

*Experimenteerbeschikking* – Bij het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland zijn drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs, één samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en twee regionale expertisecentra (één rec 3 en één rec 4) betrokken.

Het experiment met budgetfinanciering is begonnen op 1 januari 2009 en eindigt op 1 januari 2014 (werkingsduur van 5 jaar). Per 1 augustus 2009 is regionaal netwerk Eemland overgegaan tot budgetfinanciering van cluster 4. Een jaar later, per 1 augustus 2010, zijn de cluster 3 scholen onder het budgetregime gekomen. De budgetbesteding gaat uit van teldatum 1 oktober 2008.

Op basis van de experimenteerbeschikking mag er voor cluster 3 en cluster 4 afgeweken worden van de landelijk geldende indicatiecriteria. Regionaal netwerk Eemland heeft deze criteria echter ongemoeid gelaten.

Afgesproken in de experimenteerbeschikking is dat de middelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster

4, waaronder de leerlinggebonden financiering (lgf, ofwel 'de rugzak'), de preventieve ambulante begeleiding (pab) en de terugplaatsing ambulante begeleiding (tab) en personeels- en arbeidsmarktbeleid (P&A-budget) worden gebudgetteerd én gebundeld. Gebudgetteerde en gebundelde middelen worden uitgekeerd aan de kassierschool van regionaal netwerk Eemland. Een aparte regeling is getroffen voor geïndiceerde leerlingen die op het moment van starten van het experiment met een rugzak worden begeleid door een school van buiten de regio. De bekostiging van leerlingen met een rugzakfinanciering van buiten de regio is ongewijzigd gebleven. Er is eveneens vastgelegd dat enkele financiële middelen niet worden gebudgetteerd, maar wel worden gebundeld. Dit geldt onder meer voor de bovenschoolse budgetgelden van de drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs. Ook voor de tijdelijke projectmiddelen voor Rebound, Herstart en Op de Rails is afgesproken deze te bundelen. De financiële middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), praktijkonderwijs (pro) en het regionaal expertisecentrum (waaronder de financiering van de commissie voor indicatiestelling, cvi) zijn ongewijzigd gebleven.

Omdat regionaal netwerk Eemland een experimentele status heeft, krijgt het € 20 per leerling. Dit is meer dan wat andere regionale netwerken met een veldinitiatief en overige samenwerkingsverbanden in Nederland krijgen. Hierdoor is er meer financiële ruimte die een vrije bestemming kan krijgen.

Budgetfinanciering brengt met zich mee dat een eventuele groei van het aantal geïndiceerde leerlingen cluster 3 en 4 binnen de vastgelegde begroting moet worden geregeld. Het budget van regionaal netwerk Eemland wordt niet beïnvloed door landelijke ontwikkelingen, zoals de bezuinigingen op de rugzak.

*Afwijkingen tussen beschikking en uitvoeringspraktijk* – De uitvoering van het experiment met budgetfinanciering wijkt op onderdelen sterk af van de bepalingen in de experimenteerbeschikking. Het is niet gelukt om de gebudgetteerde en gebundelde middelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4, waaronder de leerlinggebonden financiering (lgf), de preventieve ambulante begeleiding (pab) en de terugplaatsing ambulante begeleiding (tab) en personeels- en arbeidsmarktbeleid (P&A-budget) uitgekeerd te krijgen aan de kassierschool van regionaal netwerk Eemland. Ook voor het cluster 3 onderwijs is bovenstaande niet gelukt. De bundeling van de bovenschoolse zorgmiddelen van de drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs is slechts ten dele gelukt. Voor één samenwerkingsverband is het gelukt de middelen overgeheveld te krijgen naar de kassierschool. Voor de andere twee samenwerkingsverbanden is deze poging gestrand. Wel gelukt is het verleggen van de geldstromen voor Rebound, Herstart en Op de Rails.

*Verschillen met de landelijke situatie* – Daarmee verschilt de experimentele situatie in regionaal netwerk Eemland op onderdelen van de huidige landelijke situatie. Zo is bijvoorbeeld het cluster 3 en cluster 4 onderwijs in haar budget gefixeerd op teldatum 1 oktober 2008. In de rest van Nederland heeft het cluster 3 en cluster 4 onderwijs nog open einde financiering. Er zijn ook verschillen met de nieuwe financiële realiteit die waarschijnlijk per 1 augustus 2012 langzaam maar zeker (met een 'overgangsregeling') in werking treedt, als gevolg van de effectuering van de Wet Passend onderwijs. Op landelijk niveau wordt het macrobudget voor speciale onderwijszorg geleidelijk verevend (peildatum is 1 oktober 2011). Het macrobudget wordt naar rato van het aantal leerlingen over de samenwerkingsverbanden verdeeld. Daardoor gaan sommige samenwerkingsverbanden er in financieel opzicht op vooruit, terwijl andere er op achteruit gaan. Eemland krijgt hier gedurende de experimentele status niet mee te maken.

Ook de landelijke bezuinigingen<sup>1</sup> ter grootte van € 300 miljoen treffen Eemland niet. Zo worden bijvoorbeeld de middelen voor ambulante begeleiding in de rugzak gekort en preventieve ambulante begeleiding (pab) en terugplaatsing ambulante begeleiding (tab) op landelijk niveau beëindigd, maar door de experimentele status behoudt Eemland deze middelen tot 1 januari 2014.

<sup>1</sup> Er wordt bezuinigd op 1) bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging (o.a. afschaffen van regionale expertisecentra en preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding levert besparing van € 125 miljoen op), 2) uitgaven aan ambulante begeleiding in de rugzak (bespaart ruim € 90 miljoen) en 3) grotere klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (levert € 85 miljoen op). Daarmee wordt het macrobudget teruggebracht naar het niveau van 1 oktober 2005. Zie: Brief Tweede Kamer (2011). Naar passend onderwijs, 31 januari. Bijlage 1: Wettelijk kader passend onderwijs en Bijlage 2: Invulling taakstelling passend onderwijs.

Landelijk gezien worden de aparte projectmiddelen voor Rebound, Herstart en Op de Rails met een efficiëntiekorting ondergebracht bij de nieuwe samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. In regionaal netwerk Eemland zijn en blijven deze middelen gedurende de experimentele status ongewijzigd en gebundeld bestaan.

## Wat zijn de eerste ervaringen met budgetfinanciering van speciale onderwijszorg in regionaal netwerk Eemland?

*Korte invoeringstijd; beperkte ervaringen* – Het stadium waarin het experiment zich bevindt, is nog pril. Met dit onderzoek is er dus met name procesinformatie verkregen over de invoering van budgetfinanciering. Er is over de gehele linie nog niet veel kennis van en ervaring met de uitvoering en consequenties van budgetfinanciering. Vooral schoolbesturen en directies van basisonderwijs en voortgezet onderwijs zijn nauwelijks op de hoogte van de werking en consequenties van het experiment met budgetfinanciering. Ze hebben er (nog) niet of slechts mondjesmaat mee te maken. Besturen en directeuren van (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 zijn beter geïnformeerd. Ze hebben er wel direct mee te maken, want zij werken met een leerlingencapaciteit per school.

*Kennis van budgetfinanciering bij enkele projectleiders belegd* – Er is voor gekozen om de kennis van budgetfinanciering vooral bij enkele projectleiders van regionaal netwerk Eemland te beleggen. Niet iedereen in de regio kent dus de ‘ins en outs’. Dit heeft ook consequenties gehad voor de gegevensverzameling.

*Experiment budgetfinanciering is vooralsnog bestuurlijk-organisatorische operatie* – Vrij algemeen geformuleerd heeft het experiment een sterke bestuurlijk-organisatorische component. Er is veel tijd en energie gestoken in bestuurlijk (voor)overleg. Inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van een andere manier van toewijzing van speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en toekenning van financiële middelen vorderen gestaag.

Met name het vaststellen van het zorgprofiel is voor de scholen een tastbaar bewijs dat er wordt gewerkt aan een ander stelsel van speciale onderwijszorg. Aan de hand van het gekozen zorgprofiel worden de grenzen, mogelijkheden en ambities van de school bepaald op het gebied van het opnemen van zorgleerlingen in het onderwijsprogramma.

*Verworvenheden van experiment met budgetfinanciering* – Desondanks zijn er enkele aanwijsbare verworvenheden van het budgetexperiment, te weten:

- *Verleggen van enkele geldstromen* – Er zijn enkele geldstromen verlegd (bijv. middelen voor Rebound, Herstart en Op de Rails zijn gebundeld en uitgekeerd aan regionaal netwerk Eemland). Voor enkele geldstromen is geprobeerd om ze te verleggen, maar dat is niet gelukt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bundelen van de middelen voor cluster 3 en 4 (leerlinggebonden financiering, preventieve ambulante begeleiding en terugplaatsing ambulante begeleiding en P&A). Voor sommige deelbudgetten geldt dat het gedeeltelijk is gelukt om ze te verleggen. Denk aan de samenvoeging van bovenschoolse zorgmiddelen van de WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs.
- *Afspraken over gebruikmaking van één type zorgprofiel* – Als gevolg van het budgetexperiment is gekozen voor het werken met één type zorgprofiel voor de scholen. Er zijn in het kader van het beleidstraject Passend onderwijs meerdere typen zorgprofielen ontwikkeld, elk met eigen uitgangspunten, werkwijzen en uitkomsten. Het zorgprofiel omschrijft wat de school aan basiszorg kan bieden, en welke breedte en/of dieptezorg het met andere partners kan bieden. Daarmee wordt duidelijk welke leerlingen met speciale onderwijsbehoeften de school zelf aan kan, en voor welke leerlingen de school hulp van buiten nodig heeft. Het zorgprofiel legt verschillen tussen scholen bloot. Het kiezen voor één type zorgprofiel binnen een regio is een goede randvoorwaarde voor het toekennen van variabele financiële middelen op basis van wat een school in huis heeft aan speciale onderwijszorg. Bij meerdere zorgprofielen in een regio wordt dat lastiger.
- *Nieuwe arrangementen* – Het experiment heeft diverse nieuwe arrangementen (op individueel, groeps- of schoolniveau met een variabele looptijd) in het leven geroepen. Een voorbeeld hiervan is het bieden van een coachingstraject aan een leerkracht die met een zorgleerling werkt. Deze nieuwe arrangementen worden bekostigd uit de verbrede inzet van gebundelde middelen en extra experimentgelden.

*Moeizaam proces voor Eemland: overzicht van kerncijfers en financiële middelen* – Het is moeilijk gebleken om voor de regio een adequaat overzicht van kerncijfers en financiële middelen te verkrijgen. Daardoor is het lange tijd onduidelijk gebleven hoeveel leerlingen uit cluster 3 en 4 er tot de scholen binnen de regio behoren en hoe groot het budgetvolume voor hen is. Het uitwisselen van gegevens tussen DUO en regionaal netwerk Eemland is op veel onduidelijkheden gestuit en heeft tamelijk veel energie en tijd gekost.

*Geldstromen verleggen: geen eenvoudige opgave* – Het verleggen van geldstromen is slechts gedeeltelijk gelukt omdat het vanuit DUO onmogelijk bleek om gelden te budgetteren, te bundelen én over te maken op de rekening van de kassierschool van regionaal netwerk Eemland.

*Bevorderende factoren* – Er kunnen meerdere factoren worden aangewezen die bevorderend zijn geweest voor het werken met budgetfinanciering. De reeds bestaande cultuur van samenwerking tussen de vele schoolbesturen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs in de regio hebben bevorderend gewerkt. Binnen regionaal netwerk Eemland bestaat voor het experiment met budgetfinanciering voldoende draagvlak. De aanwezige financiële expertise in het netwerk is eveneens een bevorderende factor geweest bij de uitvoering van het experiment met budgetfinanciering.

*Grensverkeer* – De bekostiging van het grensverkeer geeft problemen. Er zijn leerlingen van buiten het regionaal netwerk die naar een speciale school gaan binnen Eemland. Hiervoor worden meerkosten gemaakt. De omgekeerde situatie, waarbij leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte naar een speciale school buiten Eemland gaan, komt overigens ook voor. Dit vermindert de kosten voor de regio. Met de huidige financiële regels is het onzeker wie de bekostiging van dergelijke kindplaatsen voor haar rekening behoort te nemen.

*Financieel gezond* – Regionaal netwerk Eemland heeft in schooljaar 2010/2011 een financieel gezond jaar gedraaid. Hierdoor is financiële ruimte ontstaan die naar eigen inzicht kan worden ingevuld. In schooljaar 2011/2012 zal het reguliere deel van de rugzakmiddelen in regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs worden verhoogd met 15%.

*Landelijke ontwikkelingen van Passend onderwijs; bezuinigingen* – De regio maakt zich door de aangekondigde landelijke bezuinigingen op het macrobudget voor speciale onderwijszorg zorgen over de toekomstige financiële situatie. Enkel zien in het invoeren van budgetfinanciering op landelijk niveau een opmaat voor verdergaande bezuinigingen op het budget voor speciale onderwijszorg.

## Welke (gepercipieerde) voor- en nadelen zitten er aan de gekozen vorm van bekostiging?

Er kan in deze fase van het experiment met budgetfinanciering onderscheid gemaakt worden tussen (gepercipieerde) voor- en nadelen voor de regio en voor de individuele scholen voor cluster 3 en 4. Zowel voor- en nadelen van het specifiek werken met budgetfinanciering als het experiment als geheel komen aan bod.

*Regionaal niveau* – Volgens de projectleiders is één van de voordelen dat het in de toekomst mogelijk wordt om de toewijzing van speciale onderwijszorg en de toekenning van financiële middelen hiervoor aan elkaar te verbinden. Dat is nu nog van elkaar gescheiden. Scholen kunnen zich profileren en specialiseren en daarvoor een passend budget vanuit regionale middelen krijgen. Een tijdelijk voordeel van het experiment is volgens de projectleiders en ook enkele bestuurders dat de regio geen hinder heeft van de bezuinigingen op landelijk niveau. Zo is er bijvoorbeeld niet gekort op de rugzakmiddelen, waar dat voor andere regio's in Nederland wel geldt. Volgens de projectleiders heeft één van de nadelen te maken met enkele specifieke bepalingen binnen het experiment. Een voorbeeld hiervan is dat er aan het begin van het budgetexperiment uiteindelijk meer rugzak-kinderen uit cluster 4 waren dan het afgesproken aantal. Hierdoor heeft regionaal netwerk Eemland moeten bijpassen uit andere financiële bronnen.

Enkele besturen en directies zien in de deelname aan het experiment ook het gevaar van de 'Wet van de stimulerende achterstand'. Omdat het experiment met zich meebrengt minder beïnvloedbaar te zijn voor landelijke ontwikkelen, kan dit de drang om te veranderen ondermijnen. Daarnaast kan dit het tempo waarin deze veranderingen gestalte krijgen vertragen. De vrijwaring van landelijke beleidsontwikkelingen kan erin resulteren dat men in mindere mate een *sense of urgency* ervaart. Per saldo kan dit er voor zorgen dat de regio in een achterstandspositie terecht komt.

*Schoolniveau* – Voor speciale scholen van cluster 3 en 4 zijn er ook enkele (gepercipieerde) voor- en nadelen van het experiment in het algemeen en budgetfinanciering in het bijzonder te ontwaren. Dat er door bekostiging op basis van een vast aantal leerlingen zich minder (heftige) schommelingen in leerlingenaantallen voor doen, wordt door meerdere besturen en directies als pluspunt beschouwd. Dit geeft zicht op de benodigde basisformatie en rust onder het personeel. Een ander voordeel betreft de wijziging in het aannamebeleid. Tot voor kort deden er ook andere, minder ter zake doende factoren (bijv. formatieplan, fysieke ruimte) mee bij de beslissing tot toelating van (extra) leerlingen op school. Nu kijkt men vooral naar de leerlingenkenmerken en de financiën. Er worden door enkele bestuurders en directeuren van speciaal onderwijs cluster 3 en 4 ook nadelen gepercipieerd. Ze zien dat de autonomie van de speciale scholen is verminderd. Andere partijen in de regio zijn immers via de besteding van het bovenscholse budget indirect betrokken bij de omvang van de school. Voor groei (meer leerlingen toelaten dan afgesproken) is het nodig om bovenscholse overleg te hebben, want de bekostiging ervan zal mogelijk uit het bovenscholse budget moeten komen. In de ogen van betrokkenen uit het speciaal onderwijs kan het in het ergste geval betekenen dat een leerling thuis komt te zitten als betrokken partijen er niet uit komen. Ook kan zich een wachtlijst ontwikkelen als de vraag naar speciale onderwijszorg onverminderd doorgaat en er een onophoudelijk beroep wordt gedaan op het (voortgezet) speciaal onderwijs, terwijl het budget ongewijzigd blijft. De school kan zich ook genoodzaakt zien om groepen te moeten vergroten als het leerlingencijfer al is bereikt, terwijl er een verzoek komt voor toelating van een leerling.

## Wat betekent de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg?

*Verdeling van de financiële middelen* – In Eemland wordt op alle scholen een vernieuwd zorgprofiel afgenomen. Een zorgprofiel omschrijft welke speciale onderwijszorg de school in huis heeft om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te kunnen opvangen. Er zijn plannen om het zorgprofiel een rol te geven bij een andere verdeling van de financiële middelen voor speciale onderwijszorg, als één van de mogelijkheden. Daarbij hebben diverse gesprekspartners vanuit verschillende sectoren reserves. In de kern komt het erop neer dat het zorgprofiel te statisch is. Het geeft slechts de huidige situatie van de school weer, maar biedt geen ontwikkelingsperspectief. Bovendien is het zorgprofiel gevoelig voor strategisch gedrag. Als de school extra financiën krijgt op basis van het zorgprofiel dan ligt het gevaar op de loer dat scholen doen laten voorkomen dat ze meer speciale onderwijszorg aan leerlingen met bijzondere zorgvragen kunnen bieden dan werkelijk het geval is. Door te kiezen voor een 'licht' zorgprofiel kunnen scholen hun instroom beïnvloeden; op die manier kunnen ze leerlingen met complexe zorgvragen buiten de deur houden.

De rugzakfinanciering, zoals die landelijk bestaat, is in regionaal netwerk Eemland onveranderd gebleven. Voor elke geïndiceerde leerling cluster 3 en 4 is er dus in principe geld beschikbaar. Wel zit men in de fase van gedachtevorming om de rugzakmiddelen meer preventief en flexibel in te gaan zetten.

*Toewijzing van speciale onderwijszorg* – Verder zijn er nog geen substantiële wijzigingen ten aanzien van de toewijzing van speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De commissie voor indicatiestelling (cvi) is nog steeds operationeel en werkt met de landelijke criteria. Alleen binnen het cluster 3 onderwijs is een gezamenlijk initiatief voor een pilot van de grond gekomen om de zorgtoewijzing bij herindicatie van zittende leerlingen anders in te richten.

Bij de start van het schooljaar 2011/2012 gaat een werkgroep zorgtoewijzing aan de slag die de vervanging van de werkwijze van de commissie voor indicatiestelling (cvi) gaat doordenken en uitwerken.

## Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken die van belang zijn voor de landelijke invoering van budgetfinanciering?

Er zijn *lessons to learn* voor de landelijke invoering van budgetfinanciering. Onderscheid is gemaakt naar lessen voor de overheid en lessen voor het onderwijsveld.

### Lessen voor de overheid

*Schep een duidelijk beleidskader waardoor ruimte voor veranderingen binnen het stelsel van speciale onderwijszorg wordt benut;* regionaal netwerk Eemland heeft de experimentele ruimte die het heeft gekregen niet ten volle benut. Dit is mede veroorzaakt door onzekere landelijke beleidsontwikkelingen. Er is vastgehouden aan bestaande structuren, procedures en criteria. Het kost tijd om een oud stelsel in te wisselen voor een nieuw stelsel. Het scheppen van een helder beleidskader, dat niet bij herhaling wordt veranderd, zal er voor zorgen dat samenwerkingsverbanden de beleidsruimte ook daadwerkelijk gaan benutten. Goede voorbeelden waarbij vanuit het principe van budgetfinanciering de speciale onderwijszorg in de regio anders kan worden ingericht, kunnen hierbij behulpzaam zijn.

*Reserveer tijd voor zorgvuldig bestuurlijk overleg;* samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs nieuwe stijl zullen van overheidswege tijd moeten worden gegund om een behoorlijk bestuurlijk proces te kunnen doorlopen om een ander stelsel van speciale onderwijszorg neer te zetten, waarbij de uitgangspunten van budgetfinanciering richtinggevend zijn. De samenwerkingsverbanden zullen zelf ook de tijd moeten nemen om de bestuurlijke kant van de zaak af te hechten.

*Stel ken- en stuurgetallen over leerlingen tijdig beschikbaar;* het boven tafel krijgen van de juiste ken- en stuurgetallen over (geïndiceerde) leerlingen cluster 3 en 4 heeft lang op zich laten wachten. Dit heeft de uitvoering van het experiment met budgetfinanciering in negatieve zin beïnvloed. Voor de landelijke invoering van budgetfinanciering is het belangrijk dat de juiste cijfers op het niveau van de samenwerkingsverbanden op tijd beschikbaar zijn. Anders is het lastig om plannen voor de speciale onderwijszorg te maken waarbij wordt uitgegaan van budgetfinanciering.

### Lessen voor het onderwijsveld

*Doordenk op welke wijze het zorgprofiel gebruikt kan worden bij de toekenning van speciale onderwijszorg en verdeling van financiële middelen;* bij het gebruik maken van het zorgprofiel van een school voor de verdeling van (variabele) financiële middelen voor speciale onderwijszorg kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Een zorgprofiel laat vooral zien wat de school op dit moment aan speciale onderwijszorg te bieden heeft, maar biedt geen toekomstperspectief. Bovendien kan het strategisch gedrag van scholen uitlokken als er extra financiering beschikbaar komt als scholen aangeven meer speciale onderwijszorg in huis te hebben dan in werkelijkheid het geval is. Ook kan het zorgprofiel als 'verkapt aannemebeleid' gaan fungeren. Door te kiezen voor een licht zorgprofiel kunnen leerlingen met complexe zorgvragen buiten de deur worden gehouden.

*Werk aan gunstige factoren voor invoering van budgetfinanciering;* voor de invoering van budgetfinanciering op landelijk niveau is het van belang dat de bestuurlijke samenwerking binnen samenwerkingsverbanden op orde is. In de regio zal er voldoende draagvlak moeten worden gecreëerd voor de keuzen die binnen de vrije bestedingsmogelijkheden van het normatief zorgbudget gemaakt worden. Tevens is financiële expertise binnen samenwerkingsverbanden nodig om het werken met budgetfinanciering in goede banen te kunnen leiden.

*Houd rekening met mogelijke gevolgen voor de regio;* budgetfinanciering brengt de regio meer in positie. Het stelt de regio in staat om de toewijzing van speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de financiële vergoeding daarvoor met elkaar in verband te brengen. Er kan meer flexibiliteit en maatwerk in speciale onderwijszorg worden aangebracht. Scholen kunnen de ruimte krijgen om zich toe te leggen op het bieden van bijzondere vormen van speciale onderwijszorg (profilering en specialisatie). Regievoering vanuit de regio kan er voor zorgen dat er een continuüm aan speciale onderwijszorg komt, zodat alle leerlingen

passend onderwijs in de regio kunnen krijgen. Dit kan haaks staan op belangen van (individuele) besturen en scholen. Er zullen bestuurlijke spelregels moeten komen voor besluitvormingsprocedures die het belang van de regio als geheel en het belang van (individuele) besturen en scholen kunnen raken.

*Houd rekening met mogelijke gevolgen voor de scholen;* budgetfinanciering kan in gebieden waar veel (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 is gegroeid, ertoe leiden dat er een groter beroep wordt gedaan op het aanwezige regulier onderwijs (basis- en voortgezet onderwijs) om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte vast te houden. Op die scholen zal de basiszorg en breedtezorg versterkt moeten worden. Dit vraagt om de preventieve inzet van bovenschoolse zorgmiddelen. Budgetfixatie van cluster 3 en 4 kan ertoe leiden dat de school een stabiele schoolbevolking krijgt. Tegelijkertijd raken speciale scholen autonomie over groei of krimp van de school kwijt. Budgetfixatie kan er ook toe leiden dat speciale scholen leerlingen moeten weigeren, met in het ergste geval thuiszitten of wachtlijsten tot gevolg. Het kan ook zijn dat speciale scholen zich genooddaakt zien om meer leerlingen toe te laten dan het leerlingquotum eigenlijk toestaat. Hierdoor kan de groeps grootte naar boven worden bijgesteld. Meer leerlingen in de klas, en dus minder begeleidingstijd per individuele leerling, doet afbreuk aan de toegevoegde waarde van speciaal onderwijs. Budgetfinanciering op basis van een afgesproken aantal leerlingen kan er ook in resulteren dat het aannamebeleid van de school wordt aangepast, ontdaan wordt van 'onzuivere argumenten'. Scholen zullen, bij de beslissing of een leerling wel of niet moet worden toegelaten, vooral kijken naar de kenmerken van de leerling, de behoefte aan speciale onderwijszorg en de financiën. Bij de aanname van een leerling wordt minder gekeken naar argumenten die bijvoorbeeld te maken hebben met de fysieke ruimte en het formatieplan van de school. Bij open einde financiering bestaat meer ruimte om deze argumenten ook mee te laten wegen.

*Zorg voor goede bekostigingsrelaties met andere regio's;* regio's hebben te maken met grensverkeer. Er gaan in de regio woonachtige leerlingen naar speciale scholen cluster 3 en 4 buiten de regio, en omgekeerd. Hier hebben regio's meer- en minderkosten van speciale onderwijszorg aan. Onduidelijk is om hoeveel grensverkeerleerlingen het gaat en hoe groot de kosten en baten zijn. Landelijke invoering van budgetfinanciering regelt dat de samenwerkingsverbanden waarbinnen de leerling met een extra ondersteuningsbehoefte woont, de kosten draagt van diens speciale onderwijszorg. Dit is een positieve incentive om zorgleerlingen zo veel mogelijk dicht bij huis speciale onderwijszorg te geven.

Desondanks kan dit ertoe leiden dat samenwerkingsverbanden 'bonnetjes' moeten uitschrijven voor leerlingen die zij vanuit andere samenwerkingsverbanden opvangt. Omgekeerd krijgen samenwerkingsverbanden de rekening voor de speciale onderwijszorg die hun leerlingen elders krijgen. Er zullen tussen samenwerkingsverbanden afspraken moeten komen over de kosten die over en weer worden gemaakt bij grensverkeer.

*Regel tijdige en zorgvuldige communicatie van informatie voor de deelnemende besturen en scholen over de werkwijze en (mogelijke) effecten van budgetfinanciering en verevening;* de werking van budgetfinanciering en verevening kan op termijn grote gevolgen met zich meebrengen voor samenwerkingsverbanden. In gebieden waar bovenmatig veel geïndiceerde leerlingen cluster 3 en 4 zijn, zullen de gevolgen het meest worden gevoeld. Communicatie en informatieverschaffing aan de diverse actoren binnen samenwerkingsverbanden kunnen de verandering van de bekostigingssystematiek van de speciale onderwijszorg een goede dienst bewijzen.



# 1. Inleiding

Dit hoofdstuk schetst allereerst de aanleiding van het onderzoek (paragraaf 1.1). Vervolgens bieden we achtergrondinformatie over het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland (paragraaf 1.2). Aan bod komen de ontstaansgeschiedenis van het netwerk, het doel en de inhoud van het experiment en een korte toelichting op de nieuwe bekostigingssystematiek. Het hoofdstuk eindigt met de centrale vraagstellingen waarop het onderzoek een antwoord wil geven (paragraaf 1.3).

## 1.1 Aanleiding

In het kader van de ontwikkeling naar Passend onderwijs<sup>2</sup> heeft regionaal netwerk Eemland, als eerste en enige regio in Nederland te maken met budgetfinanciering. Dit zogeheten 'brede experiment Passend onderwijs' is onder werking van de Experimentenwet mogelijk gemaakt. Hierdoor doet men in regionaal netwerk Eemland unieke ervaringen op die van pas kunnen komen bij de landelijke implementatie van budgetfinanciering. De wijze van budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland wijkt op onderdelen af van de voorgenomen landelijke wijze van budgetfinanciering. Daarom zijn de ervaringen slechts gedeeltelijk bruikbaar voor de overige regio's in Nederland. Desondanks kunnen de eerste ervaringen voor andere regio's in Nederland aanknopingspunten opleveren die interessant en relevant zijn. Op basis hiervan kunnen andere regio's zich voorbereiden op de komst van budgetfinanciering. Naar alle waarschijnlijkheid wordt budgetfinanciering fasegewijs ingevoerd na 1 augustus 2012. Dit is de datum waarop de Wet Passend onderwijs hoogstwaarschijnlijk van kracht wordt.

Tegen deze achtergrond heeft de ECPO een studie laten verrichten naar de eerste ervaringen van het werken met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland. Concreet zijn dit de doelstellingen van het onderzoek:

- een beschrijving van het experiment dat op dit moment in regionaal netwerk Eemland plaatsvindt (met het accent op de bekostigingssystematiek);
- een overzicht van de gepercipieerde voordelen die de gekozen bekostigingssystematiek volgens betrokkenen met zich meebrengt;
- een overzicht van de door betrokkenen gepercipieerde nadelen van de gekozen vorm van bekostiging;
- een overzicht van de betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de middelen;
- een overzicht van de betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de toewijzing van speciale onderwijszorg en
- een inventarisatie van de aandachtspunten die bij het realiseren van budgetfinanciering van belang zijn.

De aangekondigde invoering van budgetfinanciering en verevening op landelijk niveau maakt het interessant dat er verslag wordt gedaan van de eerste ervaringen die binnen regionaal netwerk Eemland zijn opgedaan ten aanzien van budgetfinanciering. Voorliggend onderzoek probeert hierin te voorzien.

Het vigerende onderzoek staat in het Werkplan ECPO 2008-2012 beschreven als Project FIN-4<sup>3</sup>.

2 Naar alle verwachting gaat de Wet Passend onderwijs op 1 augustus 2012 in werking treden. Op 31 januari 2011 is het concept-wetsvoorstel geopenbaard. Op 17 juni 2011 is een brief over de voortgang van Passend onderwijs gepubliceerd waarin het verdere verloop van de uitwerking van het traject wordt geschetst: *Ministerie van OCW, Voortgang passend onderwijs, 17 juni 2011*. Daarin wordt melding gemaakt van enkele belangrijke data waarop het nodige geregeld moet zijn. In het najaar van 2011 wordt het wetsvoorstel gepubliceerd en komt ook het referentiekader beschikbaar. In november 2011 zijn ook de nieuwe samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs bekend. Op 1 augustus 2012 treedt de wet in werking. Op 1 november 2012 moet de bestuursvorm van de samenwerkingsverbanden rond zijn. Voor 1 maart 2013 moeten de samenwerkingsverbanden hun zorgplan naar de Onderwijsinspectie opgestuurd hebben. Op 1 augustus 2013 wordt de zorgplicht voor schoolbesturen van kracht. Vanaf 1 augustus 2013 start het functioneren van de samenwerkingsverbanden (o.m. middelen voor de leerlinggebonden financiering van de reguliere scholen gaan naar het samenwerkingsverband).

3 ECPO (2009). *Werkplan ECPO 2008-2012, augustus 2009*. Den Haag: ECPO.

## 1.2 Experiment regionaal netwerk Eemland

### Ontstaansgeschiedenis regionaal netwerk Passend onderwijs Eemland<sup>4</sup>

Regionaal netwerk Eemland bestaat als netwerk officieel sinds januari 2009 bij de definitieve toezegging dat er voor deze regio in het kader van Passend onderwijs sprake was van een experimentele status. Reeds voor deze toezegging werkten de huidige deelnemende partijen al intensief samen rond leerlingen die dreigden vast te lopen in zowel primair, voortgezet als speciaal onderwijs. Een verplichting voor aansluiting bij regionaal netwerk Eemland was ingebed in het oorspronkelijke idee dat Passend onderwijs vormgegeven diende te worden met alle relevante partners in de regio. Deze verplichting is later losgelaten na de heroverweging van toenmalig staatssecretaris Dijkzema<sup>5</sup>. De uitvoering van het experiment Eemland was toen echter al in volle gang. Daarom is de regio doorgegaan op de ingeslagen weg.

Regionaal netwerk Eemland wordt gevormd door het werk- en voedingsgebied van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Eemland. Dit gebied omvat zeven gemeenten: Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg.

Het regionaal netwerk bestaat uit de daarin liggende drie WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po), te weten: NIS, PC Eemland en Zorgfederatie Kompas. Het enige samenwerkingsverband voortgezet onderwijs (vo) in de regio heet Eemland. De twee regionale expertisecentra (rec's) die tot regionaal netwerk Eemland behoren zijn REC 3-6 REaCtys en REC 4-4 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe. Het (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 3 en 4 is hierbij ingesloten, het (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 1 en 2 valt buiten het experiment. Inhoudelijk zijn ze wel betrokken bij de ontwikkelingen op het gebied van Passend onderwijs. Er zijn binnen regionaal netwerk Eemland 53 schoolbesturen actief die over 168 scholen gaan; 141 scholen voor primair onderwijs/voortgezet onderwijs en 27 scholen voor speciaal basisonderwijs/ (voortgezet) speciaal onderwijs. Er zijn zo'n 45.000 leerlingen die dagelijks naar school gaan in de regio.

### Doel experiment

Het doel van het experiment is de kwaliteit (opbrengstgerichtheid) en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben te verbeteren. Het is de bedoeling dat binnen regionaal netwerk Eemland alle leerlingen een passend onderwijstraject krijgen en er geen leerlingen thuis komen te zitten. Men wil alle leerlingen in beeld hebben, inclusief de zieke leerlingen en de leerlingen met een indicatie cluster 1 en 2. Naast activiteiten gericht op de kwaliteitsverbetering, gaat het om het verbinden van de bestaande zorgstructuren in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs in regionale netwerken en het vereenvoudigen van de complexe regelgeving rondom onder meer de indicatiestelling en de bekostiging. Regionaal netwerk Eemland richt zich verder op het vormen van een sluitend netwerk met ketenpartners, het bieden van een passend onderwijszorgaanbod bij in- en doorstroom en de zorgadviesteams (zat's).

De volgende acties<sup>6</sup> helpen hierbij:

- (a) het positioneren van een schakelvoorziening<sup>7</sup> in het grensgebied primair onderwijs-voortgezet onderwijs;
- (b) het positioneren van een tussenvoorziening<sup>8</sup> voor leerlingen bij gedragsmatig bepaalde uitval;
- (c) het invoeren van budgetfinanciering voor cluster 4 (en later voor cluster 3);
- (d) het bundelen van een aantal zorgmiddelen, waaronder het regionaal zorgbudget en de Reboundmiddelen (daardoor kunnen de middelen breed ingezet worden).

4 De tekst over regionaal netwerk Eemland is goeddeels ontleend aan het Zorgplan 2010-2011, dat te downloaden is op [www.passendonderwijseeemland.nl](http://www.passendonderwijseeemland.nl).

5 Brief aan Tweede Kamer, Heroverweging passend onderwijs, Ministerie van OCW, 2 november 2009.

6 Verderop in dit rapport is dit uitgewerkt. Zo is op een later moment in het experiment ook het cluster 3 aangesloten. Daar komt bij dat alle projectmiddelen voor Rebound, Herstart en Op de Rails zijn samengenomen en overgeheveld naar het regionaal netwerk. Zie hoofdstuk 4 voor nadere informatie.

7 In feite betreft het hier het legitimeren van een reeds bestaande schakelklas die al in de jaren 80 van de vorige eeuw is geïnstalleerd als onderdeel van het toenmalige (v)so-lom voor leer- en opvoedings-moeilijkheden. De schakelklas is aangehaakt bij het Mondriaan. Er nemen maximaal 60 leerlingen met uitsluitend leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) aan deel.

8 Het gaat hierbij niet om een (aparte) voorziening/setting. Het budget wordt verdeeld ingezet voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs en is bedoeld voor experimentele arrangementen.

Regionaal netwerk Eemland heeft ontheffing gekregen van wet- en regelgeving om het onderwijsexperiment Passend onderwijs Eemland mogelijk te maken<sup>9</sup>. Op basis van een experimenteerbeschikking kan men afwijken van diverse geldende onderwijswetten en besluiten. Dit zijn:

- Wet op het primair onderwijs (WPO)
- Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)
- Wet op de expertisecentra (WEC)
- Het Bekostigingsbesluit W.V.O.
- Besluit bekostiging WPO
- Besluit bekostiging WEC
- Besluit leerlinggebonden financiering (LGF)
- Besluit RVC's, regionaal zorgbudget
- Regeling jaarverslaggeving Onderwijs

### 1.3 Centrale vraagstellingen

Op grond van bovenstaande informatie formuleren we de centrale vraagstellingen van het onderzoek als volgt:

- 1) *Hoe ziet het experiment met budgetfinanciering er uit in regionaal netwerk Eemland?*
- 2) *Wat zijn de eerste ervaringen met budgetfinanciering van speciale onderwijszorg in regionaal netwerk Eemland?*
- 3) *Welke (gepercipieerde) voor- en nadelen zitten er aan de gekozen vorm van bekostiging?*
- 4) *Wat betekent de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg?*
- 5) *Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken die van belang zijn voor de landelijke invoering van budgetfinanciering?*

Hoofdstuk 2 gaat verder met een beschrijving van hoe de bekostiging van de speciale onderwijszorg op dit moment in Nederland is geregeld. Dit wordt afgezet tegen het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland en de toekomstige situatie.

---

<sup>9</sup> Experimenteerbeschikking Passend onderwijs regionaal netwerk Eemland 2009-2014, juni 2009. De experimenteerbeschikking heeft een looptijd van vijf jaren, met een mogelijkheid tot verlenging. Dit is mede afhankelijk van de veranderende landelijke wet- en regelgeving.



## 2. De bekostigingswijze van speciale onderwijszorg

Dit hoofdstuk richt zich op de bekostigingswijze van de speciale onderwijszorg. We beginnen in paragraaf 2.1 met een globale beschrijving van de huidige wijze van bekostiging van speciale onderwijszorg in Nederland.

Paragraaf 2.2 biedt inzicht in de bekostigingssystematiek, zoals afgesproken en uitgewerkt in het experiment binnen regionaal netwerk Eemland. Zoals nog zal blijken is het niet gelukt om alle bepalingen in de experimenteerbeschikking in praktijk te brengen.

In paragraaf 2.3 laten we zien hoe de bekostiging van de speciale onderwijszorg er in de nabije toekomst uitziet, als de Wet Passend onderwijs ongewijzigd wordt aangenomen en hoogstwaarschijnlijk per 1 augustus 2012 inwerking treedt. In paragraaf 2.4 presenteren we een vergelijking van de huidige wijze van bekostiging van speciale onderwijszorg, de bekostigingswijze in regionaal netwerk Eemland en de toekomstige bekostigingswijze van speciale onderwijszorg in Nederland. Inzichtelijk wordt gemaakt op welke punten het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland afwijkend is van de huidige en toekomstige bekostigingssystematiek.

### 2.1 Het heden: de bekostigingswijze van speciale onderwijszorg

De huidige bekostigingswijze van de speciale onderwijszorg is complex. Er bestaan binnen het gehele stelsel van speciale onderwijszorg diverse bekostigingsmodellen naast elkaar (budgetbekostiging, gemengd bekostigingsmodel en open einde regeling). De bekostigingswijze is gekoppeld aan de vorm van speciale onderwijszorg. We staan hieronder enkel stil bij de belangrijkste vormen van speciale onderwijszorg.

*Speciaal basisonderwijs* – Het speciaal basisonderwijs krijgt onder het ingezette Weer Samen Naar School-beleid aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw voor ongeveer 2 procent van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband primair onderwijs rechtstreekse bekostiging van het Rijk (volgens het principe van budgetfinanciering). Het samenwerkingsverband primair onderwijs krijgt daarbovenop een budget van ongeveer 3 procent van het aantal leerlingen (dit hangt af van de grootte van het speciaal basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband; de omvang van het speciaal basisonderwijs is doorgaans groter dan de 2 procent waarvoor het rechtstreekse bekostiging krijgt). Dit budget kan besteed worden voor speciale onderwijszorg in de reguliere scholen, bijvoorbeeld voor de inzet van interne begeleiding. Als het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs boven de 2 procent uitkomt, moet uit het bovenschoolse zorgbudget (het zogeheten ‘WSNS-budget’ of ‘normatief zorgbudget’) van het samenwerkingsverband primair onderwijs bijbetaald worden. De aangekondigde budgetfinanciering in de Wet Passend onderwijs is dus niet volstrekt nieuw. Delen van het onderwijsveld hebben reeds ervaring met budgetfinanciering. Het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 krijgen bij Passend onderwijs een vergelijkbare positie als het speciaal basisonderwijs bij WSNS. Behalve het speciaal basisonderwijs werkt ook het cluster 1 onderwijs (voor visueel gehandicapte kinderen) sinds 1995 met budgetfinanciering. De reden hiervoor is dat het hier om een betrekkelijk kleine en stabiele groep leerlingen gaat.

*Regulier voortgezet onderwijs* – Het leerwegondersteunend onderwijs in het regulier voortgezet onderwijs stoelt op een gemengd bekostigingsmodel. Scholen krijgen voor een deel directe bekostiging. Voor een ander deel komen de financiële middelen vanuit het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Hier is dus sprake van een gemengd bekostigingsmodel.

Het praktijkonderwijs (regulier voortgezet onderwijs) daarentegen krijgt rechtstreekse bekostiging van het Rijk. Er is sprake van open einde financiering. Voor elke leerling die wordt toegelaten tot de praktijkschool krijgt de school overheidsfinanciering.

*Speciaal onderwijs* – Het (voortgezet) speciaal onderwijs dat onder cluster 2, 3 en 4 valt ontvangt rechtstreekse bekostiging voor speciale onderwijszorg. Per schoolsoort gaat het om variabele bedragen, afhankelijk van de zwaarte van de beperking. Voor elke leerling die wordt toegelaten tot het (voortgezet) speciaal onderwijs

ontvangt de speciale school geld van het Rijk (open einde regeling).

*Leerlinggebonden financiering* – De leerlinggebonden financiering heeft betrekking op de bekostiging van 'de rugzak'. De financiële middelen voor de rugzak gaan gedeeltelijk naar de school die de rugzakleerling onderwijs geeft. Voor een ander deel gaat het geld naar de speciale school/dienst van waaruit de ambulante begeleiding wordt geboden. Daarnaast bestaan de preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (respectievelijk pab en tab). De financiële middelen voor pab en tab worden rechtstreeks uitgekeerd aan de speciale school/dienst van waaruit de ambulante begeleiding wordt geboden.

*Tijdelijke projectgelden* – Tot slot bestaan er projectgelden voor de drie tijdelijke speciale onderwijsvoorzieningen Rebound, Op de Rails en Herstart<sup>10</sup>. Samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs krijgen budgetgeld voor de Rebound-voorziening. De regionale expertisecentra voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4 ontvangen rechtstreeks (gebudgetteerde) projectgelden voor Op de Rails. De rec's ontvangen geld voor de uitvoering van Herstart.

## 2.2 Budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland

*Gefaseerde invoering* – De budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland is voor verschillende vormen van speciale onderwijszorg op verschillende tijdstippen ingevoerd (in tranches). Per 1 augustus 2009 is men overgestapt naar budgetfinanciering van cluster 4. De bekostiging van cluster 4 is gebaseerd op het aantal leerlingen dat op 1 oktober 2008 (een jaar daarvoor) een indicatie voor cluster 4 had. Cluster 4 bestaat uit drie scholen die onder twee besturen vallen. Eén van deze scholen is stabiel in leerlingaantallen. De andere twee scholen vallen onder één bestuur. Eén school krimpt (deze school heeft een zwakke Inspectiebeoordeling op zak), de andere school groeit. Omdat deze scholen onder één bestuur vallen, is dit financieel-technisch op te lossen. Er kan worden geschoven met geld.

Een jaar later, per 1 augustus 2010, is cluster 3 overgegaan op budgetfinanciering. In regionaal netwerk Eemland staan twee cluster 3 scholen (beide gespecialiseerd in zeer moeilijk lerende kinderen, ofwel kinderen met een cognitieve beperking), elk met een afdeling voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Ze zitten onder één dak, maar vallen onder twee verschillende besturen. De scholen werken momenteel inhoudelijk samen en streven op termijn naar een verregaande samenwerking. Mogelijk wordt het op termijn in organisatorische zin één school. Een fusie is niet aan de orde, want het gaat om twee verschillende denominaties.

Het cluster 3 en cluster 4 onderwijs worden rechtstreeks bekostigd door het Rijk, evenwel op basis van de afgesproken aantallen leerlingen op teldatum 1 oktober 2008.

Als gevolg van de budgetfinanciering van cluster 3 en 4 kan voor de looptijd van het experiment afgeweken worden van de landelijk geldende indicatiecriteria voor cluster 3 en 4. Dit is echter niet gedaan.

*Budgettering én bundeling van middelen* – Geprobeerd is om de middelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4, de leerlinggebonden financiering (lgf) cluster 4, de preventieve ambulante begeleiding (pab) cluster 4, de ambulante begeleiding bij terugplaatsing (tab) cluster 4 en personeels- en arbeidsmarktbeleid (P&A-budget) cluster 4 te budgetteren en te bundelen, maar dat is slechts ten dele gelukt<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> *Rebound* is bedoeld voor leerlingen uit het reguliere voortgezet onderwijs die wegens gedragsproblemen tijdelijk niet meer te handhaven zijn binnen de school. Het programma is gericht op hervatting van het onderwijs op de eigen school of op een andere school. *Op de Rails* is bedoeld voor leerlingen van 10 jaar en ouder, die dreigen te ontsporen omdat hun gedrag op school een bedreiging vormt voor de veiligheid van medeleerlingen, leerkrachten en/of henzelf. Ook hier is het programma gericht op terugkeer in het regulier onderwijs. *Herstart* wil thuiszittende leerlingen weer naar school begeleiden door te leren omgaan met een dagritme en de regelmaat van school. Herstart is er voor leerlingen tussen 5 en 18 jaar uit het basis- en voortgezet onderwijs. De doelgroep bestaat uit leerlingen die minstens vier weken thuiszitten zonder uitzicht op plaatsing op een school, en er mag geen sprake zijn van een indicatie voor speciaal onderwijs of van een lopende indicatieprocedure op het moment van aanmelding.

<sup>11</sup> Uit de bevindingen in hoofdstuk 3 zal blijken waarom het verleggen van diverse geldstromen niet of slechts gedeeltelijk is gelukt.

Verder is er op ingezet om de gebundelde middelen voor leerlinggebonden financiering uit te laten keren aan de kassierschool van regionaal netwerk Eemland (REC 4-4 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe). Alle gebundelde middelen voor pab, tab en P&A zouden per 1 augustus 2010 uitgekeerd worden aan de kassierschool, maar ook dit is niet (volledig) gelukt. Eemland wilde diverse geldstromen bundelen, omdat dit mogelijkheden geeft om de middelen bre(e)d(er) in te zetten.

Voor de berekening van het budget voor (voortgezet) speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering cluster 4 in de volgende jaren is uitgegaan van bevroren leerlingenaantallen op de deelnemende scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en leerlingen met leerlinggebonden financiering, niet van de omvang van het toenmalige budget. Verder is de omvang van de bekostiging gebaseerd op het type vestiging: (geregistreerde) hoofd- en nevenvestigingen met een brinnummer.

Hoofd- en nevenvestigingen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs verbonden aan Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) en Jeugdzorgplus doen niet mee aan het experiment.

Er is een aparte regeling getroffen voor geïndiceerde leerlingen die op het moment van starten van het experiment met een rugzak worden begeleid door een school van buiten het regionaal netwerk. Voor die leerlingen is het rugzakbudget aan de kassierschool van het regionaal netwerk uitgekeerd. In overleg met de begeleidende school zijn afspraken gemaakt over de financiering hiervan. De bekostiging van leerlingen met een leerlinggebonden financiering van buiten de regio is op de oude manier voortgezet: d.w.z. de school voor (voortgezet) speciaal onderwijs binnen het regionaal netwerk is het budget voor ambulante begeleiding blijven ontvangen. Het leidende principe hierbij is dat de begeleidende school ook de financiële middelen hiervoor krijgt uitgekeerd.

Uiterlijk 1 februari van elk jaar wordt door regionaal netwerk Eemland aan DUO<sup>12</sup> doorgegeven of er scholen/besturen zijn toe- of uitgetreden. Er wordt, waar nodig, gecorrigeerd op basis van de aantallen leerlingen per 1 oktober 2008. Wanneer er tijdens het experiment nieuwe scholen worden opgericht, wordt uitgegaan van het aantal leerlingen op de eerstvolgende teldatum van de school.

Wijzigingen in de prijzen worden direct verwerkt in de bekostiging van het experiment. Het bevoegd gezag van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs blijven het werkelijke aantal leerlingen op de teldata jaarlijks opgeven.

*Bundeling van middelen* – Verder is geprobeerd om diverse andere financiële middelen niet te budgetteren, maar wel te bundelen. Het WSNS-budget van de drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs zou per 1 augustus 2009 overgemaakt worden naar de kassierschool van regionaal netwerk Eemland, waar tevens de financiële middelen van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de twee rec's naartoe zouden gegaan. Ook dit is maar voor een deel gelukt<sup>13</sup>.

De projectgelden voor Rebound, Op de Rails en Herstart, het regionaal zorgbudget voortgezet onderwijs (waaronder de aanvullende bekostiging van de regionale verwijzingscommissie, het bedrag per leerling) en de experimenteermiddelen voor Passend onderwijs zijn wel samengevoegd. Dit geld is vanaf 1 januari 2010 van de kassierschool van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs overgemaakt naar de kassierschool van regionaal netwerk Eemland.

*Ongewijzigde inzet andere financiële middelen* – De financiële middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in het regulier voortgezet onderwijs zijn in Eemland buiten de budgetfinanciering en bundeling gebleven. De bekostiging van het regionaal expertisecentrum (rec), waaronder de commissie voor indicatiestelling (cvi) valt, is eveneens ongewijzigd gebleven.

12 DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is de uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert en informeert onder meer onderwijsinstellingen.

13 Hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in.

*Experimentgelden* – Regionaal netwerk Eemland heeft vanuit de subsidiemiddelen voor Passend onderwijs de beschikking over € 20 per leerling. Met 45.000 leerlingen maakt dit een bovenschoolse bedrag van € 900.000 waarover men kan beschikken. Dit bedrag wordt gestort op de rekening van de kassierschool van het regionaal netwerk. Regionale netwerken die een zogeheten veldinitiatief vormen krijgen zo'n € 15 per leerling. Andere regio's in Nederland krijgen een kleinere vergoeding van € 10 per leerling. De experimentele status van Eemland werkt dus door in de omvang van extra subsidiemiddelen voor Passend onderwijs.

*Gevolgen experimentele bepalingen* – De (gedeeltelijke) budgetfinanciering van regionaal netwerk Eemland brengt met zich mee dat er in de begroting geen ruimte is voor groei van het aantal geïndiceerde leerlingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering cluster 3 en 4. Eventuele groei moet binnen de afgesproken begroting geregeld worden. Het budget wordt niet beïnvloed door landelijke ontwikkelingen, zoals het verlagen van de financiële middelen voor de rugzak of Op de Rails. Het afgesproken budgetniveau blijft gehandhaafd, zo is bepaald in het experiment. Als er tijdens het experiment landelijke investeringsmaatregelen worden getroffen, dan komen deze ook ten goede aan regionaal netwerk Eemland.

Bovenstaande is schematisch weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1: Experiment 'budgetfinanciering-zoals-gepland' en 'budgetfinanciering-zoals-uitgevoerd'		
'Budgetfinanciering-zoals-gepland'	'Budgetfinanciering-zoals-uitgevoerd'	Status
Budgettering van basisbekostiging cluster 3 en 4	Budgettering van basisbekostiging cluster 3 en 4	Gelukt
Budgettering en bundeling van bekostiging voor lgf, pab, tab, P&A cluster 3 en 4	Wel budgettering, maar géén bundeling van bekostiging voor lgf, pab, tab, P&A cluster 3 en 4	Deels gelukt
Bundeling van zorgmiddelen voor drie swv's po en één swv vo	Bundeling van zorgmiddelen van één swv po en één swv vo	Deels gelukt
Bundeling van tijdelijke projectmiddelen Rebound, Op de Rails en Herstart	Bundeling van tijdelijke projectmiddelen Rebound, Op de Rails en Herstart	Gelukt
Bundeling van subsidiemiddelen Passend onderwijs	Bundeling van subsidiemiddelen Passend onderwijs	Gelukt

## 2.3 De toekomst: budgetfinanciering en verevening op landelijk niveau

*Kabinetsplan met budgetfinanciering* – Budgetfinanciering (ook wel 'plafondfinanciering') van speciale onderwijszorg op macroniveau is een feit. Het kabinet Rutte heeft aangekondigd dat er geen nieuwe financiële middelen worden uitgetrokken om de onophoudelijke groei van het aantal geïndiceerde leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op te vangen. Sterker: de kabinetsvoorstellen reppen van een bezuiniging/ombuiging van € 300 miljoen op het totale zorgbudget (€ 2,2 miljard<sup>14</sup>) voor het ondersteunen van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften<sup>15</sup>. Deze bezuiniging/ombuiging krijgt in de jaren 2013 en verder zijn beslag. Eerder is besloten om al in 2012 te bezuinigen op rugzakken in het speciaal basisonderwijs en ambulante begeleiding vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs, ter grootte van € 50 miljoen. In plaats van een bezuiniging van € 50 miljoen in 2012 en een structurele bezuiniging van € 300 miljoen van 2013, start de bezuiniging pas in 2013 met € 100 miljoen, oplopend naar € 200 miljoen in 2014 en structureel € 300 miljoen vanaf 2015<sup>16</sup>.

14 Dit is exclusief ongeveer € 1,5 miljard aan basisbekostiging van (voortgezet) speciaal onderwijs. Opgeteld is het totale budgettaire kader € 3,7 miljard. De bezuiniging van € 300 miljoen betekent dat het macrobudget terug wordt gebracht naar het niveau van 1 oktober 2005.

15 *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Concept Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010. Onderliggend *Rapport brede heroverwegingen. Productiviteit onderwijs*, april 2010. [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

16 Brief Tweede Kamer (2011). *Temporiseren passend onderwijs en langstudeerders*, 13 april.

Het kabinet streeft met het onlangs gepresenteerde conceptwetsvoorstel Passend onderwijs<sup>17</sup> naar een budget-tair beheersbaar bekostigingsmodel. De bekostigingssystematiek baseert zich op het bestaande bekostigingsmodel van Weer Samen Naar School.

*Normatief zorgbudget voor nieuwe samenwerkingsverbanden* – Op basis van het conceptwetsvoorstel Passend onderwijs komen er nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Een regionale afbakening op basis van postcodes is hierbij richtinggevend. Er zal een landelijk dekkend netwerk van rond de 80 samenwerkingsverbanden primair onderwijs en 80 samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs komen. Het cluster 3 en cluster 4 onderwijs wordt toegevoegd aan de samenwerkingsverbanden.

Elk samenwerkingsverband krijgt een normatief zorgbudget. De scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 (onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurige zieke kinderen, of meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps) en cluster 4 (onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, en onderwijs aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten) krijgen voor een vast aantal leerlingen rechtstreekse bekostiging. Dit zal naar rato van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband zijn. Het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt op landelijk niveau gemaximaliseerd op 70 duizend leerlingen voor wie speciale scholen directe bekostiging ontvangen, gelijk de 'oude' WSNS-systematiek van bekostiging. Daardoor behoudt het (voortgezet) speciaal onderwijs haar bestaansrecht.

Wil een samenwerkingsverband meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften opvangen in scholen voor cluster 3 en/of cluster 4 dan waarvoor ze direct gefinancierd worden, dan zal hiervoor het normatief zorgbudget van het samenwerkingsverband aangewend moeten worden. Als er meer leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zitten dan het zorgbudget toelaat, dan moeten andere financiële bronnen worden benut. Het samenwerkingsverband betaalt dus zelf de rekening, onder het mom 'de bepaler betaalt'.

De zorgmiddelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) blijven, weliswaar gebudgetteerd, rechtstreeks naar de scholen gaan. In de toekomst wordt dit mogelijk nog veranderd.

*Verevening* – Binnen dit gebudgetteerde stelsel zal vanuit de situatie per samenwerkingsverband een stapsgewijze verevening plaatsvinden op basis van de uitgaven voor speciale onderwijszorg op 1 oktober 2011<sup>18</sup>. Verevening houdt in dat de samenwerkingsverbanden nieuwe stijl financiële middelen krijgen op basis van het aantal leerlingen. Nu zijn er tussen samenwerkingsverbanden (grote) verschillen in de aanwezigheid van speciale onderwijszorg en dus ook in kostenniveaus. Verevening genereert herverdeeffecten. Sommige samenwerkingsverbanden krijgen hierdoor de beschikking over meer zorgmiddelen. Dit geldt voor de samenwerkingsverbanden waar de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het aantal rugzakken cluster 3 en cluster 4 onder het landelijk gemiddelde zitten. Samenwerkingsverbanden die op genoemde datum een bovengemiddeld aantal indicaties cluster 3 en 4 hebben, gaan er in financiën op achteruit.

Budgettering en verevening van zorgmiddelen gaan geleidelijk in. Per 2013/2014 krijgen samenwerkingsverbanden een normatief zorgbudget. In 2014/2015 wordt een eerste stap gezet in de verevening. Effectuering van budgetfinanciering en verevening zal na een meerjarige overgangsregeling in 2018/2019 gereed zijn. Uiteindelijk zal er meer budget beschikbaar komen op het niveau van het gemiddeld samenwerkingsverband, ten koste van de budgetten van het voortgezet (speciaal) onderwijs cluster 3 en 4.

17 Brief Tweede Kamer (2011). *Naar passend onderwijs*, 31 januari. Bijlage 1: Wettelijk kader passend onderwijs en Bijlage 2: Invulling taakstelling passend onderwijs.

18 Brief Tweede Kamer (2011). *Voortgang passend onderwijs*, 17 juni.

## 2.4 Vergelijkenderwijs: bekostigingswijze van speciale onderwijszorg, nu, in regionaal netwerk Eemland en in de toekomst

In deze afsluitende paragraaf maken we een vergelijking tussen de wijze waarop de bekostiging van de verschillende typen speciale onderwijsvoorzieningen op dit moment op landelijk niveau is geregeld, hoe dit in regionaal netwerk Eemland is geregeld en hoe dit er uit komt te zien na de (gefaseerde) invoering van de Wet Passend onderwijs<sup>19</sup>. Zo wordt duidelijk in hoeverre het experiment in regionaal netwerk Eemland afwijkt van de huidige en toekomstige landelijke situatie<sup>20</sup>.

- 1) Op dit moment valt het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 in Nederland buiten budgetfinanciering en verevening. Met de invoering van de Wet Passend onderwijs krijgt het cluster 3 en 4 (geleidelijk) te maken met budgetfinanciering en verevening. In regionaal netwerk Eemland staan budgetfinanciering en verevening los van elkaar. Er is gebudgetteerd op basis van de 'oude' bekostigingssystematiek (het aantal leerlingen op 1 oktober 2008), dus zonder verevening. Verevening houdt in dat er in de toekomst op basis van leerlingenaantallen gelijke financiële middelen gaan naar de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs (aparte financieringsstructuur per sector).
- 2) Waar in regionaal netwerk Eemland enkele financiële middelen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs zijn gebundeld, zal dat bij de nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs na invoering van de Wet Passend onderwijs op 1 augustus 2012 gescheiden worden. Zowel de samenwerkingsverbanden primair onderwijs als de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs zullen eigen financiële middelen krijgen voor het organiseren van een zorgstructuur binnen de eigen sector.
- 3) Het cluster 3 en cluster 4 onderwijs hebben op landelijk niveau te maken met een open einde financiering. Binnen het experiment van regionaal netwerk Eemland zijn hun budgetten bevroren. Ze krijgen voor een vast aantal leerlingen budgetbekostiging.  
In regionaal netwerk Eemland strekte de budgetfinanciering aanvankelijk niet verder dan de speciale onderwijsvoorzieningen van cluster 4. Lopende het experiment is er ook voor cluster 3 budgetfinanciering gekomen. Na de invoering van de Wet Passend onderwijs krijgt al het cluster 3 en 4 onderwijs in Nederland daar mee te maken. Er zal directe bekostiging zijn voor een van te voren afgesproken aantal leerlingen. Als er meer leerlingen gebruik maken van het cluster 3 en/of cluster 4 onderwijs, dan zal dit vanuit het bovenschoolse zorgbudget moeten worden betaald. De financiële verantwoordelijkheid ligt niet meer bij de landelijke overheid, maar bij de samenwerkingsverbanden. Een boventalig aantal leerlingen in cluster 3 en 4 wordt in de eigen portemonnee gevoeld.
- 4) De financiële middelen voor de rugzak gaan momenteel in Nederland gedeeltelijk naar de school waar de rugzakleerling het onderwijs volgt. Een ander deel gaat naar de speciale school/dienst die ambulante begeleiding verzorgt. In regionaal netwerk Eemland is gepoogd de gebudgetteerde middelen te bundelen, over te maken naar de kassierschool en vervolgens toe te delen aan scholen die extra inspanningen op het gebied van speciale onderwijszorg leveren. Dit is niet gelukt. In de toekomst worden de (gekorte) rugzakmiddelen in het normatief zorgbudget van de nieuwe samenwerkingsverbanden gestopt.
- 5) De situatie in regionaal netwerk Eemland met betrekking tot de financiering van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs wijkt niet af van de huidige landelijke situatie (open einde financiering). In de toekomst worden deze financiële middelen wel gebudgetteerd. Als er meer leerlingen tot leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs worden toegelaten, dan zal er per leerling minder budget beschikbaar

<sup>19</sup> In bijlage 2 is een schematische vergelijking opgenomen, apart voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

<sup>20</sup> Benadrukt wordt dat de bekostigingswijzen in globale termen zijn beschreven. Bezuinigingen en afschaffing van delen van de speciale onderwijszorg, zoals het afschaffen van de steunpunten autisme bij de rec's en de halvering van het budget voor het project Op de Rails blijven buiten beschouwing.

zijn. Met het begrensde budgetvolume zullen simpelweg grotere aantallen leerlingen bediend moeten worden. Ook hier geldt: de samenwerkingsverbanden krijgen de rekening gepresenteerd.

- 6) Elders in Nederland zijn er aparte projectgelden voor de zogeheten drie tijdelijke speciale onderwijsvoorzieningen die worden uitgekeerd aan het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de rec's 3 en 4. In regionaal netwerk Eemland zijn de financiële middelen voor de tijdelijke voorzieningen Rebound, Op de Rails en Herstart gebundeld. Op landelijk niveau wordt het geld voor deze drie projecten met een efficiëntiekorting ondergebracht bij de nieuwe samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Er komt per 1 augustus 2013 minder geld voor Op de Rails, als onderdeel van de financiële taakstelling. Met de invoering van Passend onderwijs zullen deze projecten verdwijnen. Aangezien regionaal netwerk Eemland een status aparte heeft, zullen de financiële middelen gedurende de experimenteerbeschikking gewoon blijven bestaan.
- 7) Door de aangekondigde bezuiniging/ombuiging van financiële middelen voor speciale onderwijszorg zal de bekostiging van een aantal speciale onderwijsvoorzieningen verdwijnen. Naast de hierboven genoemde drie projecten, zullen ook de preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (pab en tab) worden beëindigd. De regionale expertisecentra (rec's) voor cluster 3 en 4 worden opgeheven. In regionaal netwerk Eemland en ook elders in Nederland bestaan deze speciale voorzieningen nu nog. Voor regionaal netwerk Eemland zullen ze gedurende de experimentele status blijven bestaan. De aparte middelen in het kader van het wetgevings-traject van Passend onderwijs (een vast bedrag per leerling) zullen landelijk verdwijnen.

Hoofdstuk 3 doet verslag van de eerste resultaten van het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland.



### 3. Bevindingen experiment budgetfinanciering

Hiervoor is uiteengezet hoe het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland inhoudelijk is vormgegeven. Daarbij is een vergelijking gemaakt met hoe de speciale onderwijszorg op dit moment in Nederland wordt bekostigd. Hierbij is ook de toekomstige situatie betrokken: in hoeverre lijkt het experiment met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland op de financiële bepalingen van de Wet Passend onderwijs?

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt van de gesprekken die zijn gevoerd met de projectleiders van het experiment regionaal netwerk Eemland, de schoolbestuurders en directeuren van scholen voor regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, regulier voortgezet onderwijs (waaronder leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs), (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) en de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs, het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de rec's. Een volledige lijst met gesprekspartners is in bijlage 3 opgenomen.

In paragraaf 3.1 rapporteren we over de eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland. Vervolgens zoomen we in op de (gepercipieerde) voor- en nadelen van budgetfinanciering, zoals dit binnen regionaal netwerk Eemland handen en voeten is gegeven (paragraaf 3.2). Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen de gevolgen voor de regio en de scholen. Paragraaf 3.3 staat stil bij de betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de financiële middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg. Slotparagraaf 3.4 is gewijd aan de *lessons to learn*. Kunnen andere regio's lering trekken uit de ervaringen die binnen regionaal netwerk Eemland zijn opgedaan met budgetfinanciering?

#### 3.1 Eerste ervaringen met budgetfinanciering van speciale onderwijszorg

We beginnen met de eerste, algemene ervaringen met het experiment met budgetfinanciering.

##### Korte invoeringstijd; beperkte ervaringen

Het experiment is op 1 januari 2009 van start gegaan en loopt tot 1 januari 2014 (werkingsduur van 5 jaar). Regionaal netwerk Eemland is dus nog maar twee jaar bezig. Het eerste jaar stond vooral in het teken van het scheppen van goede randvoorwaarden. Er is dus slechts één jaar ervaring met budgetfinanciering. Het onderzoek naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland biedt daarom vooral veel informatie over het implementatieproces en kan nog geen harde uitspraken doen over in hoeverre de gestelde doelen van het experiment bereikt zijn.

Meerdere schoolbestuurders, schooldirecteuren en coördinatoren van samenwerkingsverbanden zeggen dat er over een of twee jaren meer is bereikt dan nu het geval is. Op de werkvloer van de scholen wordt er eigenlijk nog niet heel veel van gemerkt, met uitzondering van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) die zijn gebudgetteerd in hun financiële middelen.

*“De directeur merkt niets van het experiment met budgetfinanciering. De school krijgt voor haar leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) rechtstreekse financiering vanuit OCW. Voor de rugzakleerlingen krijgt de school geld vanuit regionaal netwerk Eemland. De grootte van het bedrag is afhankelijk van het cluster. De school heeft zo'n 15 rugzakleerlingen uit cluster 2, 3 en 4. Cluster 4 is het meest vertegenwoordigd. De populatie lwoo- en rugzakleerlingen is de afgelopen jaren gegroeid. Voor een deel komt dit doordat er zo'n 600 leerlingen in het basisonderwijs worden getoetst om een lwoo-indicatie binnen te krijgen bij het begin van het voortgezet onderwijs. De school heeft voor 0,4 fte een orthopedagoog en 0,5 fte een schoolmaatschappelijk werker in dienst. Leerlingen met lwoo krijgen bijvoorbeeld sociale vaardigheidstraining als sprake is van een sociaal-emotionele problematiek, of extra aandacht wanneer er sprake is van een leerachterstand. De lwoo-leerlingen zitten gemengd tussen de andere leerlingen.”*

**Directeur school regulier voortgezet onderwijs**

*“Een gemiddelde schooldirecteur zal twee zaken opvallen. Een ander bankrekeningnummer (technisch) van waaruit geld op de rekening van de school komt. En een ander meldingsadres. De melding van een indicatie voor een rugzak verloopt niet meer via OCW/DUO, maar via het regionaal netwerk.”*

**Coördinator samenwerkingsverband primair onderwijs**

Budgetfinanciering speelt zich vooral af op het niveau van het regionaal netwerk, de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de regionale expertisecentra voor cluster 3 en cluster 4. Er is nog geen zware doorwerking naar de scholen voor regulier onderwijs. Sommige directeuren hebben er in het geheel niet mee te maken (bijvoorbeeld scholen voor regulier voortgezet onderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). Desondanks heeft een enkeling er wel een mening over, zoals blijkt uit onderstaand citaat.

*“Hoewel ik als directeur nog niet te maken heb met budgetfinanciering, sta ik terughoudend tegenover de invoering ervan. Ik zie geen enkel voordeel. Wel zie ik nadelen. Er kunnen leerlingen tussen wal en schip vallen. De vraag naar praktijkonderwijs kan groter zijn dan het aanbod. Het kan in dit geval voorkomen dat de school geen plaats heeft voor een leerling die baat zou hebben bij praktijkonderwijs.”*

**Directeur praktijkonderwijs (regulier voortgezet onderwijs)**

Hoewel de directeuren van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 4 en recentelijk cluster 3) er meer mee hebben te maken, omdat zij daadwerkelijk zijn gebudgetteerd op peildatum 1 oktober 2008, ervaren ook zij nog geen grote gevolgen van de invoering van budgetfinanciering. Het komt binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs bovendien voor dat er wordt gewerkt met een begroting op bestuurlijk niveau en niet met een begroting op schoolniveau. Daardoor blijven de financiën buiten het gezichtsveld van de directeur.

### **Kennis van budgetfinanciering bij enkele projectleiders belegd**

Binnen de projectgroep van regionaal netwerk Eemland zijn twee projectleiders aangewezen die zich bezig houden met budgetfinanciering. Zij hebben daardoor verreweg de meeste kennis van en het overzicht bij budgetfinanciering. De andere projectgroepleden hebben expertise op andere gebieden. Ook de besturen van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs hebben in algemene zin weinig specifieke kennis van budgetfinanciering. Dat is immers gedelegeerd naar de projectleiders van het budgetexperiment van regionaal netwerk Eemland.

Als schooldirecteuren al wel enige kennis en ervaring hebben met budgetfinanciering, dan heeft dat enkel betrekking op enkele onderdelen en in algemene zin.

Sommige directeuren weten niet precies wat er wel of niet onder het experiment met budgetfinanciering valt. Zo is niet bij iedereen bekend dat de speciale arrangementen die er zijn gekomen, vanuit bovenscholse budgetmiddelen worden bekostigd.

Er zijn directeuren die zich uit eigen beweging hebben verdiept in het experiment met budgetfinanciering en de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van de nieuwe bekostigingssystematiek. Andere directeuren verwachten dat ze worden geïnformeerd door hun bestuur. Dit laatste is niet overal het geval. Een enkele directeur ervaart dat zijn/haar bestuur niet heel scheutig is in het geven van informatie. Directeuren worden geen ‘eigenaar’ gemaakt van het experiment met budgetfinanciering, zo wordt door één van hen gezegd. Dit wordt betreurd.

Een enkel bestuur merkt op dat het vooral via informele kanalen op de hoogte blijft van de ontwikkelingen. Het formele bestuurlijke besluitvormingsproces is in de ogen van dit bestuur onvoldoende ontwikkeld.

*“De bestuurlijke afhechting van beslissingen ten aanzien van het experiment is zwak. Daarom kunnen besturen zich ook niet altijd vinden in de keuzes die worden gemaakt binnen het project.”*

**Bestuurder cluster 3 onderwijs**

Zoals hierboven duidelijk is geworden zijn lang niet alle geïnterviewde bestuurders, directeuren en coördinatoren in Eemland op de hoogte van de inrichting en uitwerking van het experiment met budgetfinanciering. Er is al met al een gefragmenteerd beeld van hoe het budgetexperiment eruit ziet en wat dit voor hen betekent. Dit wordt mede veroorzaakt door de afwijkingen die er in de praktijk ten aanzien van de experimenteerbeschikking zijn opgetreden<sup>21</sup>. Om die reden kon er bij vele gesprekspartners slechts gedeeltelijke informatie worden ingewonnen over het werken met budgetfinanciering in de regio.

**Experiment budgetfinanciering is vooralsnog bestuurlijk-organisatorische operatie**

Door verschillende gesprekspartners (bestuurders en directeuren binnen basis- en voortgezet onderwijs) is opgemerkt dat wat er binnen de budgetfinanciering gebeurt in inhoudelijk opzicht niet heel spectaculair is. Het experiment blijft vooral op bestuurlijk niveau ‘hangen’. De inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van een andere manier van toekenning van financiële middelen en een andere manier van toewijzing van speciale onderwijszorg verlopen volgens meerdere gesprekspartners dan ook minder voorspoedig (zie ook paragraaf 3.3).

*“De inhoudelijke ontwikkelingen in regionaal netwerk Eemland zijn niet ver gevorderd, terwijl men in een experimentele fase zit, voorloper is in Nederland.”*

**Bestuurder school voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3**

Schooldirecteuren zeggen vooral iets te merken van de afname van het zorgprofiel op school. Daarmee wordt onder meer de hoeveelheid speciale onderwijszorg van de school in beeld gebracht. Straks wordt mogelijkwerwijs ervaren dat dit van betekenis wordt voor de bekostiging van speciale onderwijszorg.

*“We willen bestuurlijke kaders neerzetten op het gebied van de speciale onderwijszorg. Eerst zal er op bestuurlijk niveau het nodige geregeld moeten worden voordat de verdeling van financiële middelen en de toekenning van speciale onderwijszorg op een andere leest geschoeid kunnen worden. We treffen voorbereidingen op wat we willen, wat we moeten en wat we financieel kunnen op het gebied van speciale onderwijszorg. We willen dat alle scholen basiszorg kunnen bieden. De breedtezorg moet verdeeld worden over de scholen, met ruimte voor specialisatie/profilering op enkele zorgdomeinen. We willen niet dat scholen zich gaan drukken, geen zorg willen bieden. Sommige scholen trekken niet graag speciale onderwijszorg naar zich toe, want dit kan consequenties hebben voor de (toekomstige) samenstelling van de leerlingenbevolking.”*

**Bestuurder regulier voortgezet onderwijs met praktijkonderwijs**

**Verworvenheden van experiment met budgetfinanciering**

Als gevolg van de experimentele status is een aantal vigerende wetten en regels buiten spel gezet. Daar zijn andere regels voor in de plaats gekomen. Per saldo heeft regionaal netwerk Eemland volgens de betrokkenen

<sup>21</sup> Zie hiervoor ook hoofdstuk 2 en verderop in dit hoofdstuk.

meer financiële speelruimte dan andere regionale netwerken in Nederland. Dit heeft het mogelijk gemaakt dat (a) enkele geldstromen zijn verlegd, (b) afspraken zijn gemaakt over het zorgprofiel en (c) enkele bijzondere zorgarrangementen zijn gerealiseerd. Dit zijn enkele belangrijke verworvenheden van het experiment met budgetfinanciering.

*Verleggen van enkele geldstromen* – De projectgelden voor Rebound, Herstart en Op de Rails zijn samengevoegd en aan regionaal netwerk Eemland uitgekeerd. Verder is aan het begin van het experiment geprobeerd alle middelen voor leerlinggebonden financiering cluster 4, pab, tab en P&A gebudgetteerd en gebundeld uit te keren aan de kassierschool van regionaal netwerk Eemland. Later zou dit voor de financieringsstromen van cluster 3 geregeld worden.

Deze gescheiden middelen konden echter niet worden overgeheveld. De intentie was ook om de geldstromen van enkele andere zorgvormen te verleggen. Zo is er bijvoorbeeld geprobeerd om de bovenschoolse zorgmiddelen van de WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs op het niveau van regionaal netwerk Eemland te krijgen, maar dat is slechts ten dele gelukt. Verderop in deze paragraaf gaan we dieper in op de achterliggende redenen.

*Afspraken over gebruikmaking van één type zorgprofiel* – Het experiment heeft ervoor gezorgd dat er afspraken zijn gekomen over het werken met een uniform zorgprofiel (het Aprilprofiel van Inschool) voor de scholen van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Zonder het experiment waren er mogelijk meerdere zorgprofielen naast elkaar komen te bestaan. Er zijn momenteel negen verschillende zorgprofielen in omloop die elk een eigen insteek kiezen<sup>22</sup>. Dit zou volgens enkele schooldirecteuren het gebruik maken van het zorgprofiel voor de toekomstige verdeling van financiële middelen voor speciale onderwijszorg kunnen bemoeilijken.

*Nieuwe arrangementen* – Er wordt op voorzichtige schaal geëxperimenteerd met nieuwe arrangementen. Dit wordt gefinancierd vanuit een combinatie van de verbrede inzet van de gebundelde budgetten voor Rebound, Herstart en Op de Rails en de experimentgelden (de extra middelen voor de ontwikkeling naar Passend onderwijs). Deze budgetten worden meer in preventieve zin ingezet, al in het basisonderwijs. Er zijn tegen de 20 bijzondere arrangementen gemaakt met een variabele looptijd van drie tot negen maanden. De arrangementen zijn zeer divers van aard, gericht op het afstemmen op speciale onderwijsbehoeften en kunnen zowel op individueel, groeps- als schoolniveau worden ingezet.

*“We hebben een crisisplaatsing gehad van een jongen van zes jaar die van een reguliere basisschool kwam. Hij heeft bij ons een tijdelijke plaatsing gehad van drie maanden. Dat zou aanvankelijk zes weken zijn. Het is fijn dat er extra middelen beschikbaar zijn gesteld. Daarvoor is een onderwijsassistent aangesteld. Wij willen graag dergelijke leerlingen opvangen, maar dan is het wel nodig dat er financiële middelen tegenover staan.”*

**Directeur speciale basisschool**

In enkele gevallen gaat het om tijdelijk extra handen in de klas (inzet van een onderwijsassistent). In een ander geval gaat het om extra therapie voor een zorgleerling. Een ander arrangement wordt gebruikt om verwijzing naar speciaal onderwijs voor te zijn, door coaching van een leerkracht in het basisonderwijs die een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas heeft. Binnen nog weer een ander arrangement wordt op één van de scholen een zwaar invalide kind (cluster 3) opgevangen voor wie een aparte leerkracht is aangesteld. Dat kind krijgt hulp op maat.

<sup>22</sup> Penna Onderwijsadviseurs (2010). *Onderwijszorgprofielen. Een beschrijving van de meest gebruikte instrumenten om zorgprofielen van scholen in kaart te brengen*. Daarin wordt ook het Aprilprofiel beschreven.

### Moeizaam proces voor Eemland: overzicht van kerncijfers en financiële middelen

Het informatieverkeer tussen het ministerie van OCW en DUO is stroperig verlopen. Het is heel moeilijk gebleken om inzicht te krijgen in de kerncijfers die nodig waren voor de start van het budgetexperiment; welke scholen en leerlingen vallen wel en niet onder regionaal netwerk Eemland? Hoeveel geïndiceerde cluster 4 leerlingen zijn er, waar zitten ze? Ook inzicht in allerlei financiële potjes was niet een-twee-drie geregeld; wat hoort wel en niet bij de budgetfinanciering?

Bij de uitwisseling van cijfers tussen regionaal netwerk Eemland en DUO is veel misgegaan ('er zweefden verschillende getallen tussen de diensten'). Dit komt ook doordat een regionaal netwerk een complexere bekostigingseenheid is dan een WSNS-samenwerkingsverband. Met een samenwerkingsverband is er bij DUO wel ervaring. Later is regionaal netwerk Eemland maanden bezig geweest om zicht te krijgen op exacte aantallen leerlingen die met leerlinggebonden financiering (rugzak) vanuit cluster 3 in het regulier onderwijs zitten. Ten tijde van het gesprek met de projectleiders, half januari 2011, was daar nog geen duidelijkheid over. Daardoor is het lange tijd onbekend gebleven hoeveel middelen er in regionaal netwerk Eemland beschikbaar zijn voor de leerlinggebonden financiering van cluster 3 leerlingen<sup>23</sup>.

### Geldstromen verleggen: geen eenvoudige opgave

Het heeft veel moeite gekost om bestaande geldstromen te verleggen. Dit is ook niet altijd gelukt. Aanvankelijk was het de bedoeling om alle financiële middelen voor de bekostiging van speciale onderwijsvoorzieningen naar regionaal netwerk Eemland te brengen, en niet meer rechtstreeks aan de besturen en de WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs, voortgezet onderwijs en rec's. Dat is slechts ten dele gelukt.

*“DUO heeft de administratie aan de regio overgedaan. De administratie moet daardoor anders gevoerd worden. Daar hebben de scholen behoorlijk last van gehad.”*

#### **Bestuurder cluster 3**

Er zijn drie WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs binnen het experiment waarvan het één (Kompas) is gelukt om het budget via de kassierschool van het regionaal netwerk te krijgen. De andere twee WSNS-samenwerkingsverbanden (NIS en PC Eemland) hebben eveneens geprobeerd om onder dezelfde condities het budget via de kassierschool te laten lopen, maar om onduidelijke redenen laat dit tijdens het voorliggende onderzoek nog steeds op zich wachten. Dit heeft het maken van plannen rondom de besteding van bovenschoolse financiële middelen bemoeilijkt.

Bij de aanvang van het experiment wilde men de financiële stromen van de leerlinggebonden financiering (gaan deels naar school en deels naar speciale school die ambulante begeleiding verzorgt), terugplaatsing ambulante begeleiding (gaan in het geheel naar scholen voor speciaal onderwijs, op basis van aantal feitelijk teruggeplaatste leerlingen), preventieve ambulante begeleiding (gaan in het geheel naar speciale scholen, ongeacht de af- of aanwezigheid van een dienst voor ambulante begeleiding) en P&A (Personeel & Arbeid, uitgekeerd op basis van het aantal ambulante rugzakken) verleggen. Ze wilden aanvankelijk al dit geld naar de kassierschool van het regionaal netwerk sluizen. Dit was volgens DUO onmogelijk. Ook op dit punt wordt er dus afgeweken van de beschikking van het experiment.

### Bevorderende factoren

*Cultuur van samenwerking tussen schoolbesturen* – Door meerdere gesprekspartners uit alle sectoren wordt de jarenlange en intensieve samenwerking tussen besturen en scholen in de regio aangehaald. Hierdoor is het mogelijk gemaakt dat juist in deze regio een experiment met budgetfinanciering kan plaatshebben. Er is in de

<sup>23</sup> Na de gegevensverzameling is bij bespreking van het conceptrapport op 21 april 2011 met de projectleiders van het budgetexperiment gebleken dat deze cijfers bekend zijn geworden.

regio al lange tijd een werkbaar financieel principe van kracht, namelijk 'het geld volgt de leerling'. Ter illustratie: leerlingen die vanuit het cluster 3 onderwijs voor hun vervolgonderwijs naar het praktijkonderwijs gaan, krijgen een geldbedrag mee. Dit stamt trouwens nog uit de tijd van vóór het experiment. Binnen regionaal netwerk Eemland is er volgens enkele betrokkenen weinig politiek-strategisch gekonkel. Dit is mede te danken aan de voorzitter van het regionaal netwerk, die een onafhankelijke rol heeft en boven de partijen staat. Desondanks kent het experiment ook bestuurlijke hobbels.

*"In de tijd van WSNS heeft het wel zo'n vier jaar geduurd om alles bestuurlijk afgekaart te hebben. Dat geldt ook voor de ontwikkeling waar we nu in zitten. Het experiment in de regio is sterk vanuit de werkvloer opgezet. Maar als je het aan de voorkant in bestuurlijk opzicht niet goed regelt, dan blijf je er tijdens het traject last van houden. Dit geeft bestuurlijke hobbels. De bestuurlijke slag heeft extra energie gekost."*

#### **Bestuurder regulier en speciaal basisonderwijs**

Desalniettemin is en blijft het maken van afspraken over de inzet van financiële middelen enigszins lastig. Dit geeft nogal wat 'bestuurlijk gedoe', aldus enkele projectleiders en bestuurders. In een groot regionaal netwerk als Eemland zijn er vele besturen die tot gezamenlijke afspraken zullen moeten komen. Er zijn volgens enkele bestuurders en directieleden overigens ook enkele, vooral wat grotere schoolbesturen, die het nut van de bovenschoolse samenwerking niet altijd inzien. Die hebben soms een houding van "geef ons de poet maar, wij redden ons verder wel."

*Draagvlak* – Binnen regionaal netwerk Eemland bestaat onder de besturen en schooldirecteuren draagvlak voor deze vorm van budgetfinanciering. Dit was aan het begin van het experiment zo en is tijdens het experiment onveranderd gebleven. Veel leerkrachten willen volgens de gesprekspartners in de praktijk Passend onderwijs kunnen bieden, mits ze daarbij ondersteuning krijgen. Als leerkrachten het gevoel hebben geen steun te krijgen van collega-leerkrachten, directie, bestuur en/of samenwerkingsverband/regionaal netwerk zijn ze minder bereid om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op te vangen in de eigen klas.

*Financiële expertise* – Regionaal netwerk Eemland is gezegend met een goede financiële expert. Zonder adequate financiële expertise had dit experiment niet van de grond kunnen komen, zo zeggen de projectleiders.

#### **Grensverkeer**

*Bekostiging van leerlingen uit ander regionaal netwerk* – Grensverkeer van leerlingen geeft volgens de projectleiders problemen in de bekostigingsrelaties. Wat wringt is dat sommige speciale voorzieningen bovenregionaal zijn. Dit type speciale voorzieningen zijn doorgaans kleine voorzieningen met veel expertise die niet door één regionaal netwerk in stand kunnen worden gehouden.

Dit geldt voornamelijk voor de scholen van cluster 3 (bijvoorbeeld mytyl- en tytylonderwijs voor respectievelijk lichamelijk gehandicapte leerlingen en meervoudig gehandicapte leerlingen met een cognitieve beperking) en zmk-psychiatrie (zeer moeilijk opvoedbare kinderen, cluster 4). Het betekent dat er leerlingen gebruik maken van speciale onderwijsvoorzieningen die van buiten de regio komen (woonplaats, postcode valt buiten voedingsgebied van regionaal netwerk, maar ook de school van herkomst is formeel geen lid van het netwerk). De bekostiging van deze speciale voorzieningen komt voor rekening van de speciale scholen zelf, die door het experiment gebudgetteerd zijn. Dit betekent dat het regionaal netwerk (meer)kosten maakt voor leerlingen die uit een ander netwerk komen.

Dit is slechts één kant van de medaille. Er zijn dagelijks ook vele leerlingen uit regionaal netwerk Eemland die met het leerlingenvervoer naar andere regionale netwerken gaan. Bekend is dat er een groep leerlingen vanuit regionaal netwerk Eemland naar het cluster 3 onderwijs in een buurregio gaat. Het betreft hier leerlingen met een (meervoudig) fysieke beperking en langdurig zieke kinderen.

Voor deze groep leerlingen hoeft regionaal netwerk Eemland dus geen (extra) kosten te maken<sup>24</sup>.

*Overgang primair onderwijs naar voortgezet onderwijs* – De overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs geeft binnen het experiment eveneens stof tot nadenken bij de bekostiging van een kindplaats, aldus de projectleiders. Wat te doen wanneer een leerling met een rugzak/zorgindicatie vanuit het regulier basisonderwijs van een ander regionaal netwerk naar een school voor voortgezet onderwijs van regionaal netwerk Eemland gaat? Wie moet dan de bekostigingsplaats betalen? De herkomstschool? Regionaal netwerk Eemland? Daarover is tot dusverre weinig duidelijkheid. Het is dus belangrijk om goede bekostigingsrelaties met de aangrenzende regionale netwerken op te bouwen en te onderhouden.

In de Wet Passend onderwijs is het zo dat de financiële verantwoordelijkheid bij het samenwerkingsverband komt te liggen waarbinnen de leerling woonachtig is. Dit geeft een prikkel aan het samenwerkingsverband om de leerling dicht bij huis een passende onderwijsplek te geven, anders moet het een zorgbudget geven aan een ander samenwerkingsverband.

### Financieel gezond

Uit de financiële begroting van regionaal netwerk Eemland over 2010/2011 blijkt dat er voor het cluster 4 als geheel een financieel tekort is. Er is een tekort op de rugzakken en de bijzondere zorgarrangementen. Daar staat tegenover dat het minder geld heeft hoeven af te dragen aan de scholen voor cluster 4. Ten aanzien van de rugzakken uit cluster 3 is er sprake van een flink financieel overschot. Hier staat tegenover dat de scholen voor cluster 3 meer geld nodig hebben dan te voren begroot op basis van de bevroren leerlingentelling.

Als de jaarrekening wordt opgemaakt blijkt dat regionaal netwerk Eemland een positieve financiële positie heeft van bijna € 250.000. De betreffende speciale scholen dragen de overschotten af aan het netwerk en ontvangen van het netwerk de aanvulling op tekorten. De hoogte van de afdracht of aanvulling over 2010/2011 en de wijze/het moment van verrekening wordt vastgesteld in overleg met betrokkenen. Er is in 2011/2012 ruimte voor verhoging van middelen op basis van een positief resultaat over het schooljaar 2010/2011. Besloten is dat in schooljaar 2011/2012 het (voortgezet) speciaal onderwijs 15% minder afdraagt aan het netwerk, dan ze op basis van eerdere afspraken zou moeten doen. Verder wordt het reguliere deel van de cluster 3- en cluster 4-rugzakken in het regulier onderwijs (basisonderwijs en voortgezet onderwijs) met 15% meer budget gevuld.

### Landelijke ontwikkelingen van Passend onderwijs; bezuinigingen

*Zorgen over toekomstige financiële middelen* – Door de onstuimige landelijke ontwikkelingen van Passend onderwijs opereert Eemland voorzichtig. Vooral de aankomende bezuiniging van € 300 miljoen werkt verstrend voor de regio. Er zijn zorgen over de toekomst: hoe gaan we de financiële eindjes aan elkaar knopen? Hoe behouden we de expertise van de ambulante begeleiders?

*“Het is al jaren een probleem dat er na signalering en diagnosticeren te weinig geld is voor het bieden van adequate speciale onderwijszorg. Er zijn te weinig middelen om speciale onderwijszorg te bieden. Dat is in de huidige situatie het geval. In de nieuwe systematiek die komen gaat, zal dat niet anders zijn.”*

**Directeur reguliere basisschool**

*Opmaat voor verdere bezuinigingen?* – Meerdere gesprekspartners maken kenbaar dat het met de omvorming van open einde financiering naar budgetfinanciering bij de bekostiging van de speciale onderwijszorg in Nederland het voor de centrale overheid makkelijker wordt om macrobudgetten voor speciale onderwijszorg te verlagen. Er is een zekere argwaan in het onderwijsveld tegen budgetfinanciering in het algemeen. Twee citaten die dit illustreren.

<sup>24</sup> Uit gesprekken komt naar voren dat er aan het begin van het experiment intenties zijn uitgesproken om binnen regionaal netwerk Eemland de opvang van (meervoudig) fysiek gehandicapte leerlingen en langdurig zieke leerlingen mogelijk te maken. Om diverse redenen is dit niet van de grond gekomen.

*“Een mogelijk nadeel is dat de overheid het totale budget op termijn verlaagt, terwijl de vraag naar speciale onderwijszorg alleen maar blijft toenemen.”*

**Bestuurder regulier en speciaal basisonderwijs**

*“Budgetfinanciering geeft voor de overheid een groot voordeel. De financiële middelen voor speciale onderwijszorg worden beheersbaar gemaakt. Het budget kan eenvoudig lager worden gemaakt bij een bezuiniging. Voor de besturen en scholen is het duidelijk hoeveel geld ze krijgen.”*

**Bestuurder school voor voortgezet onderwijs**

Eén van de schooldirecteuren uit cluster 3 merkt op dat, hoewel er is gefixeerd op een vast aantal leerlingen, er gaandeweg minder geld is gekomen voor zijn school. Op onderdelen van zijn begroting is door het Rijk sluispenderwijs gekort. Dit worden door de betreffende directeur de ‘stille bezuinigingen’ genoemd die niet het nieuws halen.

### 3.2 Voor- en nadelen van budgetfinanciering

In deze paragraaf gaan we in op de (gepercipieerde) voor- en nadelen van de uitwerking van het experiment als geheel en met budgetfinanciering in het bijzonder. Het blijkt dat regionaal netwerk Eemland zowel profijt als last heeft van de experimentele status.

#### **Gevolgen voor de regio: voordelen**

Regionaal netwerk Eemland ondervindt volgens de projectleiders als geheel nog geen noemenswaardige voordelen. De voordelen zullen in hun optiek pas op termijn zichtbaar worden.

*Koppeling toewijzing speciale onderwijszorg en toekenning zorgmiddelen* – Volgens de projectleiders zal het grootste voordeel op termijn worden dat de toewijzing van speciale onderwijszorg en de toekenning van financiële middelen voor deze speciale onderwijszorg aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Nu is dat nog gescheiden. Dit betekent gelijktijdig dat er straks beter kan worden gestuurd. Als regionaal netwerk ‘kun je straks zelf aan de knoppen zitten’, zo zegt één van de projectleiders. Scholen die zich onderscheiden door specialisme en expertise kunnen hiervoor financieel worden gehonoreerd. Dit kan erin resulteren dat er grotere verschillen tussen scholen (op het gebied van speciale zorgarrangementen) binnen een regio komen.

*Geen korting op rugzakmiddelen* – Regionaal netwerk Eemland is (nog) niet gekort op de rugzakmiddelen en dus niet op de inzet van ambulante begeleiding, zoals dat elders in Nederland wel het geval is. Dit is natuurlijk geen voordeel van budgetfinanciering op zich, maar in de ogen van de projectleiders wel het tijdelijke voordeel van het hebben van een experimentele status. Landelijke ontwikkelingen met betrekking tot Passend onderwijs die nadelig zijn voor de regio worden op die manier buiten de deur gehouden.

*“Door de financiële budgetruimte heeft regionaal netwerk Eemland de rugzakken voor onze speciale basisschool aangevuld. Het bestuur heeft hiervoor bij de projectorganisatie aangeklopt. Het verzoek is ingewilligd. Het is een voordeel van het experiment om immuun te zijn voor (nadelige) financiële maatregelen van het Rijk. De effectivering van het oplussen van de budgetten heeft echter wel lang op zich laten wachten.”*

**Bestuurslid regulier en speciaal basisonderwijs**

### Gevolgen voor de regio: nadelen

*Meer rugzakkinderen dan beschikbaar budget* – Op het niveau van regionaal netwerk Eemland zijn in de beleving van de projectleiders enkele specifieke financiële moeilijkheden opgetreden binnen het budgetexperiment. Op 1 oktober 2008 (de 'budgetteringsdatum') had regionaal netwerk Eemland 282 rugzakkinderen uit cluster 4. Op basis daarvan is voor die groep rugzakkinderen geld uitgekeerd. Probleem hierbij is dat er vóór 1 oktober 2008 al rugzakken waren toegekend die daarna pas zijn geëffectueerd. Er zijn nu dus meer rugzakkinderen gekomen dan die 282 waarop het budget is bevroren. Het regionaal netwerk bekostigt dit uit de € 900.000 die men heeft voor de invoering van Passend onderwijs.

*Langere begeleidingstijd; meerkosten* – Er is vanuit het perspectief van de projectleiders nog een ander bekostigingsprobleem bij de huidige rugzakfinanciering binnen regionaal netwerk Eemland. De financiering van de rugzak is afgestemd op drie jaren begeleiding. Echter, het regionaal netwerk moet de gehele begeleidingsperiode bekostigen, tot aan het einde van het aflopende schooljaar. Voorbeeld: stel dat de rugzak op 1 november 2008 is toegekend, dan moet het regionaal netwerk tot en met het einde van schooljaar 2011/2012 de begeleiding financieren. Uitgaande van 1 juli 2012, zijn dit acht extra maanden begeleiding. Gemiddeld is de duur van een rugzakperiode drie jaar en vier maanden. Dit tekort wordt eveneens uit de financiële middelen van het regionaal netwerk bijgelegd.

*'Wet van de stimulerende achterstand'* – Regionaal netwerk Eemland heeft het gevoel op een 'eilandje' te zitten in de landelijke ontwikkelingen. Er zijn nergens goede voorbeelden te halen waar ze lering uit kunnen trekken. De bijzondere positie waarin de regio verkeert, kan uiteindelijk ook nadelig uitpakken, zo vertellen meerdere bestuurders en directeuren. De wereld buiten Eemland krijgt straks te maken met de bepalingen van de Wet Passend onderwijs, terwijl Eemland 'opgesloten' zit in de bepalingen zoals neergelegd in het budgetexperiment. Het gevaar bestaat dat het experiment uiteindelijk een achterstand voor de regio oplevert, omdat ze worden ingehaald door de invoering van de Wet Passend onderwijs. Het lijkt erop dat de veranderingsdrang wordt getemperd door de status aparte van de regio. Als het experiment over een aantal jaren stopt is de wereld om Eemland heen behoorlijk veranderd. Wat gebeurt er als regionaal netwerk Eemland weer onder het landelijk regime komt te vallen?

*"Wij hebben zorgen voor de toekomst na het experiment met budgetfinanciering. Wat gaat er na het experiment met ons budget gebeuren? Worden we dan opeens gekort?"*

**Directeur cluster 3 school**

### Gevolgen voor de scholen: voordelen

Zoals eerder opgemerkt hebben voornamelijk de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) te maken met de gevolgen van de budgetfinanciering. Zij worden immers op basis van een van te voren afgesproken aantal leerlingen bekostigd, waar dat elders in Nederland nog niet het geval is.

*Geen sterke fluctuaties in leerlingenaantallen; zekerheid* – Bij open einde financiering komt het voor dat het aantal leerlingen op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) gedurende het jaar toeneemt. De bekostigingswijze kan in dit geval knellend zijn, want een school wordt bekostigd op basis van het aantal leerlingen van het schooljaar daarvóór (de zogeheten 't-1-bekostigingsystematiek').

*"Budgetfinanciering maakt creatief om meer waar voor hetzelfde geld te krijgen."*

**Directeur school voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4**

Budgetfinanciering nodigt tot het werken met stabiele leerlingenaantallen uit. Dit betekent dat de school weet hoeveel leerlingen er (bij benadering) zullen zijn en welke basisformatie nodig is. De school weet waar ze aan toe is. Dit geeft rust, ook voor het personeel. Zowel enkele besturen als enkele directeuren van de scholen voor cluster 3 als voor cluster 4 zien dit als een voordeel van budgetfinanciering ten opzichte van open einde financiering. Ook andere gesprekspartners uit andere sectoren zien deze zekerheid als winstpunt. Een enkel bestuurslid van cluster 3 ziet overigens geen enkel voordeel bij de experimentele budgetfinanciering.

*“Wij zijn gebudgetteerd op 195 leerlingen (teldatum 1 oktober 2008). Momenteel hebben we 193 leerlingen. We worden dus gekort. Als we meer dan 195 leerlingen zouden hebben, dan zou er geld bij komen. Dat is afgesproken. Het is echter onbekend wat het regionaal netwerk zou doen als we 220 leerlingen op onze school hadden. Het is onbekend hoe hoog het plafond is.”*

**Directeur cluster 3 school**

*Wijzigen van aannamebeleid* – Eén van de directeuren van een cluster 3 school merkt op dat de discussie over een eventuele groei van de school anders wordt gevoerd. Voorheen werd er ook gekeken naar de fysieke ruimte (kunnen we meer kinderen bergen?) en de formatie (wat betekent de toelating van een nieuwe leerling voor het formatietechnisch deel?). Tegen die achtergrond werden er in het verleden wel eens strategische keuzes gemaakt. Soms was het nodig om één of meerdere leerlingen aan te trekken om bestaande formatieplannen te kunnen handhaven. Open einde financiering nodigt uit om minder objectief naar de toelatingscriteria te kijken, en andere factoren mee te laten wegen. Voor de zuiverheid van de discussie over de aanname van nieuwe leerlingen is budgetfinanciering een aanwinst, aldus de directeur.

### **Gevolgen voor de scholen: nadelen**

*Verlies van autonomie* – Eén van de schoolbesturen cluster 3 ziet het verlies van autonomie voor de scholen als een nadeel. Als er meer aanmeldingen zijn dan er gereserveerde leerlingenplaatsen zijn, dan kan de school niet op eigen houtje beslissen om de aangemelde leerlingen zonder meer toe te laten. Daar is bestuurlijk overleg voor nodig, want mogelijk zal een deel van de financiële middelen uit het regionaal zorgbudget moeten komen. Bij open einde financiering kan de school makkelijker eigenstandig besluiten om (extra) leerlingen toe te laten.

*Thuiszitten* – Het kan zijn dat een school aan haar quotum zit en een nieuwe geïndiceerde leerling niet wil weigeren en voor extra financiering aanklopt bij de regio. De regio kan besluiten geen extra financiering voor deze leerling uit te willen trekken. Hierbij kan in theorie de situatie zich voordoen dat twee halsstarrige partijen (het bestuur en het regionaal netwerk) er niet uit komen en dat de leerling in kwestie noodgedwongen thuis komt te zitten. Met een bovenschools budget komt het soms aan op onderhandelen. Voor de goede orde: in de huidige praktijk heeft dit niet plaatsgehad.

*Wachlijstproblematiek* – Eén van de directeuren van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 4 geeft te kennen dat de vraag vanuit het regulier onderwijs groter is dan het aanbod. Er zijn meer indicaties dan er stoelen te vergeven zijn. Dit betekent dat er een wachtlijst van leerlingen kan ontstaan die speciale onderwijszorg nodig hebben.

*“De afgelopen jaren is het aantal praktijkleerlingen op onze scholen gestegen. De kwaliteit van ons praktijkonderwijs is goed. We zien de komst van budgetfinanciering met vertrouwen tegemoet. Voordeel van budgetfinanciering is dat er geen sterke schommelingen in leerlingenaantallen zullen zijn. Er zijn geen echte nadelen aan budgetfinanciering verbonden. Als er met de Wet Passend onderwijs minder kindplaatsen in het praktijkonderwijs rechtstreeks worden bekostigd, dan kan het zijn dat de middelen worden verdund (met minder of hetzelfde geld meer leerlingen opvangen). We hebben er vertrouwen in dat het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs bovenschoolse middelen blijft inzetten voor het praktijkonderwijs. De praktijkschool ‘vindt de praktijkleerlingen niet zelf uit’, er is een behoefte in het veld om leerlingen naar het praktijkonderwijs te sturen. Wel kan het zijn dat het aantal praktijkscholen in de regio teruggebracht wordt.”*

**Bestuurder van scholen voor regulier voortgezet onderwijs met praktijkonderwijs**

*Aanpassing groeps grootte* – Bij een leerlingenquotum, zoals het geval is bij budgetfinanciering, moet de school soms ‘nee’ verkopen aan een andere school of ouders. Dat is voor een speciale school niet altijd even makkelijk. Ze willen reguliere scholen en ouders graag ter wille zijn, want het is soms in het belang van een ieder dat een leerling naar het speciaal onderwijs kan.

Er zijn in Eemland gevallen bekend waarin een speciale school de groeps grootte heeft aangepast om een extra leerling te kunnen plaatsen. Want ondanks de afspraak over het vaste aantal leerlingen, herbergt zowel één van de cluster 4-scholen als één van de cluster 3-scholen enkele leerlingen meer dan waarvoor ze gefinancierd wordt. In een ander geval wordt er creatief geschoven met de inzet van onderwijspersoneel.

*“Momenteel hebben we zo’n zeven of acht leerlingen meer dan de 119 waarvoor we gefinancierd worden. Aan het begin van het jaar hadden we minder dan het gefixeerde aantal. Ons bestuur gaat daar niet rigide mee om. Van ons eigen bestuur mogen we meer kinderen hebben dan afgesproken. Bij overschrijding krijgen we in principe geen extra vergoeding, maar wordt van ons gevraagd om het binnen de bestaande begroting op te vangen. Volgend jaar blijft het speciaal onderwijs stabiel, het voortgezet speciaal onderwijs groeit. Het kan zijn dat we dan een lichte groepsvergroting doorvoeren.”*

**Directeur school voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3**

### 3.3 Betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de financiële middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg

In deze paragraaf wordt ingegaan op de veranderingen bij de verdeling van de financiële middelen voor speciale onderwijszorg en de toewijzing van speciale onderwijszorg.

#### Verdeling van de financiële middelen

*Zorgprofiel* – Er liggen in de regio plannen voor om met het gekozen zorgprofiel<sup>25</sup> tot een andere verdeling van de

<sup>25</sup> Het Aprilprofiel wordt samengesteld door de feiten, processen en overtuigingen rondom het zorgbeleid van een school in kaart te brengen. Deze drie informatiebronnen vormen gezamenlijk een compleet beeld van de mogelijkheden en ontwikkeldoelen van een school, dat door het team onderschreven en gedragen wordt. Daarmee biedt het een basis voor de toedeling van middelen en de ontwikkeling van voorzieningen in het samenwerkingsverband. Het Aprilprofiel is volledig gebaseerd op handelingsgericht werken en indiceren, dus in termen van onderwijsbehoeften, realiseerbare onderwijszorgarrangementen en leerkrachtvaardigheden. De aanpak van de Aprilprofielen brengt alle relevante informatie in kaart, maar normeert zelf niet waar de grens tussen basis-, breedte- en dieptezorg getrokken wordt: het is aan de samenwerkingsverbanden hoe omvattend de basiszorg is die zij van hun scholen vragen, en hoe zij de breedte- en dieptezorg willen inrichten en ondersteunen.

Zie voor nadere informatie: Penna Onderwijsadviseurs (2010). *Onderwijszorgprofielen. Een beschrijving van de meest gebruikte instrumenten om zorgprofielen van scholen in kaart te brengen.*

middelen voor speciale onderwijszorg te komen. De Wet Passend onderwijs verplicht elke school een zorgprofiel te hebben. Een zorgprofiel beschrijft welke basiszorg en breedtezorg de school zelf en in samenwerking met andere onderwijs- en zorginstellingen en deskundigen kan bieden. Basiszorg is een soort van minimumeis: dit zouden alle scholen moeten kunnen bieden aan speciale onderwijszorg. Met betrekking tot de breedtezorg kan een school zich profileren en kunnen scholen zich van elkaar onderscheiden. Diepte zorg is specialistische zorg die eigenlijk alleen geboden kan worden in de context van speciaal onderwijs.

Het zorgprofiel van een school maakt duidelijk welke leerlingen met speciale onderwijsbehoeften wel en welke niet een passende onderwijsplek kan worden geboden.

In regionaal netwerk Eemland wordt op alle scholen een vernieuwd zorgprofiel afgenomen, dat in 2009 voor het eerst is gebruikt. In 2011 wordt een begin gemaakt met zorgtoewijzing op basis van het zorgprofiel. Met het zorgprofiel kan worden bepaald hoeveel speciale onderwijszorg een school kan bieden voor zorgleerlingen. Op basis van dat gegeven zou een school variabele bekostiging kunnen krijgen.

*“Als uitgangspunt is het goed dat scholen een variabele bekostiging krijgen op basis van het gekozen zorgprofiel. De uitwerking ervan vraagt nog wel nadere aandacht.”*

**Bestuurder regulier voortgezet onderwijs met praktijkonderwijs**

Bij meerdere betrokkenen bestaan reserves ten aanzien van het gebruiken van het zorgprofiel voor de verdeling van financiële middelen voor speciale onderwijszorg. Dit geldt zowel voor projectleiders, coördinatoren, bestuurders als directeuren.

*“Het zorgprofiel is een goede bouwsteen bij het werken aan een zorgcontinuüm in een regio. Maar is niet meer dan dat. Je kunt er geen differentiatie in financiële vergoeding aan scholen op bouwen.”*

**Bestuurder school voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3**

Er is volgens meerdere betrokkenen nog redelijk veel onduidelijkheid over de financiële kant van zorgtoewijzing en zorgbeheer. De consequenties voor de budgetten van de school op basis van het zorgprofiel voor speciale onderwijszorg zijn slecht in beeld.

Bovendien wordt het gekozen zorgprofiel gezien als te veel navelstaarderij. Wat kan ik, wat kun jij? Waar liggen onze grenzen? Het oude instrument van dit zorgprofiel, afgenomen in 2009, is in de ogen van een enkele directeur niet handelingsgericht genoeg. Een ander nadeel is dat het geen ontwikkelingsperspectief ('groeimodel') voor de school biedt. Het geeft slechts een momentopname.

*“Onze speciale basisschool gaat ook meedoen met het zorgprofiel. Onlangs is een pilot van het zorgprofiel op een andere speciale basisschool afgenomen. Er zitten wel haken en ogen aan het zorgprofiel. Scholen kunnen zich mooier presenteren dan ze zijn. Het dwingt ons in ieder geval om duidelijk te maken waarin wij ons onderscheiden van een reguliere basisschool.”*

**Directeur speciale basisschool**

*Berekenend gedrag* – Als het zorgprofiel een functie krijgt bij de toekenning van financiële middelen kan er onder scholen berekenend gedrag optreden, zo wordt gesteld door meerdere bestuurders en directeuren. Een 'zwaar' zorgprofiel ('de school kan complexe zorgvragen aan') kan extra verplichtingen met zich meebrengen én geld opleveren, mits dit wordt beloond. Scholen kunnen ook bewust kiezen voor een 'licht' zorgprofiel: op deze wijze

kunnen scholen bepaalde leerlingen die zware en dus dure vormen van speciale onderwijszorg nodig hebben, buiten de deur houden.

*“De vraag bij de koppeling van zorgprofielen en financiering is: worden voorlopers beloond, worden achterblijvers gestraft? Of krijgen achterblijvers geld om de zorg beter neer te zetten? Strategisch invullen van het zorgprofiel kan dus geld opleveren.”*

**Bestuurslid regulier en speciaal basisonderwijs**

Hierbij kan op de achtergrond meespelen dat scholen bang zijn in te moeten boeten op de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs. De Onderwijsinspectie hanteert hoge resultaatambities die zorgen voor prestatiedruk bij scholen.

*“Sommige scholen beweren meer dan ze in het echt kunnen. Soms blazen ze hoog van de toren.”*

**Directeur school voor regulier voortgezet onderwijs met leerwegondersteunend onderwijs**

*Variabele inzet rugzakgelden* – De financiële middelen voor de rugzakken cluster 3 en 4 bestaan in regionaal netwerk Eemland nog in de oude vorm. Dit betekent dat er in principe voor elke indicatie geld beschikbaar is. De rugzakmiddelen worden ondanks de experimentele status dus op dezelfde manier ingezet als in het tijdperk voor het experiment; de aanwezigheid van ambulante begeleiding is dus gegarandeerd. Er is nog geen andere bestemming geregeld voor het rugzakgeld.

In het reguliere onderwijsveld blijft volgens meerdere betrokkenen de behoefte bestaan aan ambulante begeleiding en expertise vanuit de ambulante begeleidingsdienst, gekoppeld aan speciaal onderwijs. De rugzak en bijbehorende begeleiding zullen dus naar alle waarschijnlijkheid blijven bestaan in de experimentele context. Ze worden mogelijk in gewijzigde vorm voortgezet. Denk aan variatie naar vorm en inhoud (bijv. in de vorm van de inzet van een onderwijsassistent of in de vorm van coaching door een ambulante begeleider) en intensiteit en duur (bijv. variabele lengte van speciale onderwijszorg).

*“Bij de inrichting van het experiment met budgetfinanciering is de bestaande situatie in acht genomen. Regionaal netwerk Eemland is geen werkgever, heeft geen personeel op de loonlijst staan. Het kan dus bijvoorbeeld niet ‘zo maar de ambulante begeleiding er uit gooien’. Ook al zou dat vanuit de experimentele conditie wel kunnen.”*

**Projectleider regionaal netwerk Eemland**

Binnen regionaal netwerk Eemland is men bezig om de rugzakmiddelen meer variabel in te kunnen zetten. Er wordt hierbij bijvoorbeeld gedacht aan een preventieve inzet ('voorkomen is beter dan genezen') en aan kortdurende hulpverlening (niet automatisch drie jaren recht op begeleiding, zoals bij een rugzak is bepaald), zodat er flexibiliteit en maatwerk kan worden betracht in het verlenen van speciale onderwijszorg. Op die manier kan er ook geld teruggewonnen worden, zo merkt één van de schooldirecteuren op. Dit geldt in het geval er een begeleidingstraject nodig is dat korter is dan de gangbare drie jaar. In een tijd van bezuinigingen wordt dat als handig aangemerkt.

*“De rugzak is nu een standaardbedrag. Soms is er meer geld nodig voor een rugzakkind dan bij andere rugzakkinde-  
ren. Soms kan de zorg worden geboden uit de basiszorg van de school en dan hoeft het rugzakje niet zo groot te zijn.  
In dit geval zou het handig zijn het geld volgend jaar in te zetten of voor andere leerlingen. Je zou er als school ook  
een dyslexieprogramma voor kunnen kopen, want daar kunnen meerdere leerlingen van profiteren.”*

**Directeur school voor regulier voortgezet onderwijs met leerwegondersteunend onderwijs**

Verscheidene bestuurders en directeuren in vooral het basisonderwijs willen dat het zorggeld dicht bij de leerling terecht komt. Het vinden van een goede verdeelsleutel vindt men echter geen eenvoudige opgave.

*“Op een studiedag voor directeuren en intern begeleiders van basisscholen is onlangs de verandering van de  
financiering aan bod gekomen. Deze studiedag is door een samenwerkingsverband primair onderwijs georganiseerd.  
De nieuwe financieringssystematiek moet nog bedacht worden en aan het veld is de vraag voorgelegd hoe het geld in  
de toekomst verdeeld zou kunnen worden. Welke rol zouden het zorgprofiel en het zorggewicht van leerlingen hierbij  
kunnen krijgen? Dergelijke initiatieven worden gewaardeerd omdat het veld gekend wordt.”*

**Directeur reguliere basisschool**

### Toewijzing van speciale onderwijszorg

De indicatiestelling door de commissie voor indicatiestelling (cvi) bestaat nog steeds in regionaal netwerk Eemland. Een enkeling vindt het een gemiste kans om de cvi te ontbinden. De behoefte aan objectivering van de leerling en zijn omgeving is begrijpelijk, maar zorgt ook voor administratieve rompslomp, zo zegt één van de directeuren van een cluster 3 school.

Buiten de nieuwe arrangementen die vanuit het experiment op kleine schaal zijn georganiseerd, zijn er op dit moment dus nog geen substantiële wijzigingen opgetreden in de toewijzing van speciale onderwijszorg. Alleen de beide scholen voor cluster 3 hebben in gezamenlijkheid nieuwe plannen voor de toekenning van speciale onderwijszorg en de herindicatie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Dit raakt ook de organisatie van budgetfinanciering.

*“De twee cluster 3 scholen die regionaal netwerk Eemland rijk is, zitten bij elkaar onder één dak. In gezamenlijkheid  
willen we de zorg anders gaan toewijzen. Hiervoor is een zorgwijzingsplan gemaakt. We willen als cluster 3 zelf de  
regie houden over wie in aanmerking komt voor onze speciale onderwijszorg. We willen het eigenaarschap hebben.  
Hier zit een spannende kant aan, want de financiële verantwoordelijkheid voor het cluster 3 onderwijs wordt steeds  
meer op bovenschools niveau belegd.”*

**Bestuurder cluster 3 onderwijs**

*“Sinds 1 januari 2011 hebben we in pilotvorm de herindicatie herzien. We hebben de landelijke regels losgelaten. We  
kijken nu naar het ontwikkelingsperspectief en het uitstroomperspectief. We lopen hiermee nu in de pas met de  
kwaliteitsvoorstellen ten aanzien van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het geeft wat kennesinne met cluster 4,  
maar we nemen gewoon onze vrijheid.”*

**Directeur cluster 3 school**

Aan het begin van het schooljaar 2011/2012 wordt een werkgroep zorgtoewijzing geïnstalleerd. De bedoeling is dat er anders wordt geïndiceerd dan nu bij de cvi van het regionaal expertisecentrum (rec). Een cvi kent speciale onderwijszorg toe voor een periode van drie jaar (de werkingsduur van een indicatie), daarna moet er gewoonlijk worden geherïndiceerd. Met de nieuwe onafhankelijke zorgtoewijzingscommissie zal dat anders worden. Vooral nog is het onduidelijk hoe dat er precies gaat uit zien.

### 3.4 Lessen die van belang zijn voor de landelijke invoering van budgetfinanciering

Ten slotte proberen we uit het voorgaande enkele lessen te trekken die van belang zijn voor de landelijke invoering van budgetfinanciering. Begonnen wordt met enkele lessen voor de overheid. Vervolgens geven we enkele lessen mee voor het onderwijsveld (de samenwerkingsverbanden, besturen en hun scholen).

#### 3.4.1 Lessen voor de overheid

##### Schep een duidelijk beleidskader waardoor ruimte voor veranderingen binnen het stelsel van speciale onderwijszorg wordt benut

Regionaal netwerk Eemland heeft de landelijke indicatiestelling voor cluster 3 en 4 niet afgezworen, hoewel dit op basis van de experimentele status wel had gekund. De commissie voor indicatiestelling (cvi) is nog steeds operationeel. Ook de rugzakfinanciering is nagenoeg op de oude voet voortgezet. Ambulant begeleiders zijn dus gewoon hun werk blijven doen. Er zijn wel gedachten over een andere bestemming voor het rugzakgeld.

De experimentele ruimte die regionaal netwerk Eemland heeft gekregen, is dus niet ten volle benut. Naast het bestuurlijk overleg dat tijd heeft gekost, heeft dit mede te maken met het feit dat in dit stadium van het experiment nog niet is uitgekristalliseerd hoe het zorgprofiel van de school gebruikt kan worden bij een andere verdeling van financiële middelen voor speciale onderwijszorg. Voor een andere toewijzing van speciale onderwijszorg dan op basis van een indicatiestelling door de cvi wordt volgend jaar een werkgroep geïnstalleerd die zich over deze kwestie gaat buigen. Ondertussen heeft het cluster 3 onderwijs in Eemland een 'vlucht voorwaarts' genomen en is eigenstandig begonnen met het formuleren van andere criteria bij de herindicatie van hun leerlingen. Hoe dit zich verhoudt tot de andere ontwikkelingen op het gebied van de toewijzing van speciale onderwijszorg is vooral nog onduidelijk. Ook is het onduidelijk in hoeverre dit wordt ingegeven door budgetfinanciering. Strengere criteria zullen leiden tot minder leerlingen die worden toegelaten. Soepeler criteria zullen leiden tot meer leerlingen die worden toegelaten. Het lijkt erop dat er voor dergelijke eigen initiatieven in de regio beleidsruimte is. Voor zover bekend is het niet noodzakelijk om voor afstemming met andere partijen te zorgen en toestemming te krijgen van het netwerk.

Tegelijk zijn met belangstelling de landelijke ontwikkelingen op het gebied van Passend onderwijs gevolgd. Dit heeft voor een enigszins afwachtende houding gezorgd. In die zin heeft het experiment met budgetfinanciering als een soort 'Wet van de stimulerende achterstand' gewerkt. Het heeft als regio weinig zin om zaken af te spreken die achteraf ongunstig blijken te zijn omdat er geen landelijke beleidslegitimering komt of dat de landelijke beleidskoers een andere richting inslaat.

Een combinatie van op elkaar inwerkende factoren maakt dus dat er is vastgehouden aan bestaande structuren, procedures en criteria binnen de speciale onderwijszorg. Het valt te verwachten dat het ook bij de landelijke invoering van budgetfinanciering enige tijd zal duren voordat er binnen samenwerkingsverbanden een nieuw systeem van speciale onderwijszorg staat. Het scheppen van een helder beleidskader, dat niet bij voortdurend verandert, draagt er aan bij dat samenwerkingsverbanden de geboden beleidsvrijheid durven te benutten. Het beschikbaar stellen van voorbeelden van hoe de speciale onderwijszorg in de regio anders kan worden ingericht, waarbij budgetfinanciering de grondslag vormt, kan regio's helpen om deze veranderingslag te maken.

##### Reserveer tijd voor zorgvuldig bestuurlijk overleg

In de eerste plaats gaan bestuurlijk-organisatorische zaken vooraf aan inhoudelijke veranderingen binnen het regionale stelsel van de speciale onderwijszorg. Bestuurlijk overleg, het maken van afspraken tussen schoolbe-

sturen binnen regionaal verband, is nodig voordat de uitvoering van de afspraken ter hand kan worden genomen. Omdat er vele besturen binnen regionaal netwerk Eemland actief zijn, gaat er tijd overheen voordat de afspraken over een andere inrichting van het stelsel van de speciale onderwijszorg zijn beklonken. Nog steeds is er in regionaal netwerk Eemland discussie over de vraag hoe de verdeling van financiële middelen en de toewijzing van speciale onderwijszorg anders kunnen worden georganiseerd. Dit betekent dat de gevolgen van budgetfinanciering pas in de loop van de tijd door het onderwijsveld worden gevoeld. Dit zal vermoedelijk ook voor de rest van Nederland opgaan.

Nu er als gevolg van de invoering van de Wet Passend onderwijs een herschikking en schaalvergroting onder de bestaande WSNS-samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs voor de deur staat, en er dus nieuwe bestuurlijke verhoudingen moeten worden gevonden, zal het ongetwijfeld tijd kosten om tot afspraken te komen over de toekomstige toekenning van speciale onderwijszorg en de besteding van zorgmiddelen. Hoe wordt bepaald welke leerlingen een extra ondersteuningsbehoefte hebben? Hoe wordt het normatief zorgbudget ingezet? Welke rol krijgt het zorgprofiel bij de toekenning van financiële middelen? Hoe groot willen we het aanwezige (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 hebben? De (financiële) belangen in deze zijn groot. Het is daarom goed om vanuit de overheid nieuwe samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs tijd te geven om een fatsoenlijk bestuurlijk proces te doorlopen om te werken aan een ander stelsel van speciale onderwijszorg, waarbij budgetfinanciering de financiële onderlegger is. De regio doet er eveneens goed aan voldoende tijd en aandacht uit te trekken voor zorgvuldig bestuurlijk overleg, waarbij ook schooldirecties worden betrokken.

### Stel ken- en stuurgetallen over leerlingen tijdig beschikbaar

Wat het experiment heeft aangetoond is dat het heel moeilijk blijkt te zijn om financieel-administratieve acties van een landelijke centrale dienst (DUO) over te dragen naar een lokale dienst (kassierschool van regionaal netwerk Eemland). Het experiment in regionaal netwerk Eemland ('de uitzondering op de regels') paste niet in het systeem van DUO. Omzetting blijkt haast een onmogelijke opgave. Het is lastig gebleken om exacte ken- en stuurgetallen van leerlingen die in aanmerking komen voor leerlinggebonden financiering op tafel te krijgen, omdat regionaal netwerk Eemland en DUO elk op andere leerlingenaantallen uitkwamen. Zorgmiddelen van samenwerkingsverbanden konden niet op het niveau van het netwerk worden toebedeeld.

Dit alles heeft eraan bijgedragen dat de ambities met betrekking tot de budgetfinanciering (zoals het verleggen van bestaande geldstromen voor speciale onderwijszorg) niet altijd konden worden gerealiseerd.

De vraag is of DUO dit op orde heeft voordat de nieuw geformeerde samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs van start zullen gaan. Anders zal er heel veel kostbare tijd en energie verspild worden aan bureaucratie.

## 3.4.2 Lessen voor het onderwijsveld

### Doordenk op welke wijze het zorgprofiel gebruikt kan worden bij de toekenning van speciale onderwijszorg en verdeling van financiële middelen

Het heeft er alle schijn van dat het zorgprofiel van een school een rol gaat spelen bij de toekomstige toekenning van financiële middelen. Zowel in regionaal netwerk Eemland als in de rest van Nederland. Scholen die meer aan speciale onderwijszorg in huis hebben, krijgen daarvoor extra financiële middelen, zo is de redenering. Binnen regionaal netwerk Eemland zijn er bij deze ontwikkeling op alle niveaus reserves. In de basis vindt men het een goed idee scholen een extra bekostiging te geven als ze meer speciale onderwijszorg bieden en dus meer zorgleerlingen onderdak kunnen geven. Het wordt echter als lastig ervaren er een precieze invulling aan te geven, ook omdat er strategische belangen in het spel kunnen zijn. Wie een zwaarder zorgprofiel kiest, kan meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte toegewezen krijgen. Door een licht zorgprofiel te kiezen, kunnen scholen het signaal afgeven weinig te kunnen betekenen voor leerlingen met extra zorgvragen. Daarmee kan 'verkapt aannamebeleid' worden gevoerd. Bovendien is het op voorhand moeilijk te overzien wat de financiële gevolgen zijn van variabele bekostiging op grond van de zorgprofielen. Wat betekent het als meerdere scholen zich willen profileren in leerlingen met dyslexie of autisme? Wie bewaakt het continuüm van speciale

onderwijszorg? Dit zal ongetwijfeld ook voor de andere regio's in Nederland gelden.

Zoals bekend verondersteld zijn er in Nederland meerdere zorgprofielen in omloop. Het kan zijn dat het ene zorgprofiel zich er beter voor leent om hier een variabele bekostiging van speciale onderwijszorg op te baseren dan andere zorgprofielen.

Het werken met het zorgprofiel bij de toekenning van speciale onderwijszorg en de verdeling van financiële middelen over scholen vraagt dus op landelijk niveau nadere doordenking.

### Werk aan gunstige factoren voor invoering van budgetfinanciering

Op basis van dit onderzoek kunnen binnen de context van samenwerkende regio's drie gunstige factoren worden onderscheiden die kunnen helpen bij de landelijke invoering van budgetfinanciering.

*Bestuurlijke samenwerking op orde* – Een belangrijke voorwaarde voor de invoering van budgetfinanciering op landelijk niveau is dat de samenwerkingsverbanden in bestuurlijk opzicht in orde zijn. Een goede samenwerking tussen de besturen van samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs is van groot belang. Slechte samenwerking kan de invoering van budgetfinanciering verstoren.

*Creëer draagvlak* – Binnen budgetfinanciering ontstaat er financiële bestedingsruimte die naar eigen inzicht kan worden ingevuld. Het is hierbij van belang dat er in de regio voldoende draagvlak is voor de keuzen die binnen de vrije bestedingsmogelijkheden worden gemaakt.

*Financiële expertise is nodig* – Door budgetfinanciering krijgt een regionaal netwerk de beschikking over meer financiële middelen. Dit schept een grotere verantwoordelijkheid op financieel gebied. Bovendien zullen de financiële middelen op termijn op een andere manier uitgekeerd worden aan de scholen, waarbij het zorgprofiel van de school hoogstwaarschijnlijk een betekenisvolle rol krijgt. De Onderwijsinspectie gaat in de toekomst toezicht uitoefenen op de besteding van de financiële middelen voor speciale onderwijszorg. Worden de middelen doeltreffend ingezet? De samenwerkingsverbanden worden onderling met elkaar vergeleken ('benchmarking') zodat inzichtelijk wordt in welke mate samenwerkingsverbanden effectief en efficiënt omgaan met de beschikbare zorgmiddelen. Dit maakt dat er meer transparantie wordt verkregen bij het spenderen van de schaarse middelen bij speciale onderwijszorg.

Dit alles vraagt om de beschikbaarheid van financiële expertise binnen de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs nieuwe stijl.

### Houd rekening met mogelijke gevolgen voor de regio

Budgetfinanciering kan positieve, maar ook negatieve gevolgen hebben voor de regio als geheel en de individuele partijen daarbinnen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 behoudt in de toekomst weliswaar rechtstreekse bekostiging voor een vast aantal leerlingenplaatsen voor zware onderwijszorg, maar door het verruimen van het bovenscholse zorgbudget van de samenwerkingsverbanden wordt de regio meer in positie gebracht. Met budgetfinanciering krijgt de regio middelen in handen om de toewijzing van speciale onderwijszorg aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (wie heeft op basis van welke criteria recht op passend onderwijs?) en de financiële vergoeding hiervoor (wie krijgt hoeveel geld om dit te realiseren?) aan elkaar te verbinden. Nu staan deze grootheden nog voor een deel los van elkaar.

Er kan in individuele gevallen meer flexibiliteit en maatwerk worden verricht. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen minder of meer intensieve vormen van speciale onderwijszorg krijgen, voor korte of langere tijd. Er kunnen met budgetfinanciering nieuwe (tussen)vormen van speciale onderwijsvoorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs ontstaan die met open einde financiering met moeite van de grond komen. Wie extra inspanningen levert bij het verlenen van speciale onderwijszorg, kan hiervoor door de regio beloofd worden vanuit het bovenscholse zorgbudget. Met regie van het samenwerkingsverband kan op die manier planmatig gebouwd worden aan een continuüm aan speciale onderwijszorg, zodat alle leerlingen binnen de regio passend onderwijs kunnen krijgen. Op termijn zou er vanuit de regio beter gestuurd kunnen worden op aanbod, kwaliteit en resultaat van speciale onderwijszorg, mits er voldoende besluitvormend vermogen binnen de samenwerkende besturen aanwezig is.

Aan de andere kant kan dit op gespannen voet staan met de beleidsplannen van (individuele) besturen en scholen. Wensen om te profileren en te specialiseren kunnen minder goed op eigen houtje vorm worden gegeven. Hiervoor is het nodig om overleg te hebben met de andere regionale partners. Veel is afhankelijk van de besluitvormingsprocedures en bestuurlijke verhoudingen in samenwerkingsverbanden: Zijn er welomschreven procedures in besluitvorming? Wordt er op basis van een meerderheid van stemmen gekozen? Hoe wordt omgegaan met het gewicht van de stemmen (gewogen gewicht per leerling, per school binnen het bestuur)? In veel regio's zijn de besturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) numeriek in de minderheid. Bij een meerderheid van stemmen zouden de wensen van de laatstgenoemde partij stelselmatig getorpedeerd kunnen worden. Het is dus zaak om bestuurlijke spelregels te expliciteren.

### Houd rekening met mogelijke gevolgen voor de scholen

De gevolgen van budgetfinanciering kunnen verschillend uitpakken voor de verschillende partijen in de regio. In regionaal netwerk Eemland zijn de eerste gevolgen hoofdzakelijk merkbaar voor de besturen en scholen die daadwerkelijk in hun financiën zijn gebudgetteerd. Dit zijn de besturen en scholen voor cluster 3 en 4. Reguliere schoolbesturen en scholen ondervinden vooralsnog geen noemenswaardige gevolgen van de experimentele conditie. Scholen krijgen gewoon rugzakfinanciering voor de leerlingen met een indicatie. Scholen ondervinden geen hinder als ze een leerling willen doorverwijzen naar een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4). Dit komt doordat de landelijke indicatiecriteria nog steeds van kracht zijn en de rugzakfinanciering geen grote wijzigingen heeft ondergaan. De landelijke invoering van de Wet Passend onderwijs en budgetfinanciering zal er in resulteren dat dit in de rest van Nederland gaat veranderen.

Afhankelijk van hoe het systeem van signaleren, verwijzen en toelaten van leerlingen met een speciale onderwijsbehoefte er in het eigen samenwerkingsverband uit komt te zien, en de wijze waarop de functie van het lokale (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 wordt ingericht, kunnen reguliere scholen in de toekomst in toenemende mate geconfronteerd worden met het verzoek meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op te vangen. Dit zal zeker gelden voor de gebieden die naar verhouding veel (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 hebben. De vraag is of deze reguliere scholen dit waar kunnen maken. Het is niet voor niets dat juist in deze gebieden het (voortgezet) speciaal onderwijs is uitgedijd. Daarvoor is versterking van de basiszorg en breedtezorg in het regulier onderwijs (basis- en voortgezet onderwijs) geboden. Dit vraagt om een meer preventieve inzet van de bovenschoolse budgetten voor speciale onderwijszorg.

Voor cluster 3 en cluster 4 scholen draagt budgetfixatie, voor een van tevoren afgesproken aantal leerlingen, er aan bij dat de omvang van de schoolpopulatie stabiel wordt. Een sterke groei of sterke krimp van leerlingen ligt minder voor de hand. Voor de speciale scholen en haar personeel geeft dit zekerheid over de inzet van de (basis) formatie. Dit geeft rust voor de organisatie en het personeel.

Aan de andere kant maakt de bekostiging op basis van een afgesproken vast aantal leerlingen dat de scholen voor cluster 3 en 4 zeggenschap over de grootte van de school kwijtraken ('verlies van autonomie'). Als een speciale school van mening is dat een leerling gebaat is bij opname, maar ze heeft 'het plafond' bereikt en het bestuur van de school en/of het samenwerkingsverband wil hier geen extra financiën voor reserveren, kan het zijn dat de speciale school noodgedwongen de toegang voor de verwezen leerling weigert. Als de verwijzende reguliere school heeft aangegeven niet verder te komen met de betreffende leerling en er niet zo snel een adequaat alternatief voor handen is, kan het in het ergste geval zijn dat een leerling voor korte of langere tijd thuis komt te zitten. Een ander denkbaar gevolg is dat er een wachtlijst ontstaat in het geval er meer indicaties dan kindplaatsen zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4. Ook in dit geval blijft een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte verstoken van passende onderwijszorg.

Voor een speciale school is het gewoonlijk niet prettig om 'nee' te moeten verkopen aan een school of ouders van een leerling met een speciale onderwijsbehoefte. Dit maakt dat een speciale school mogelijk kunstgrepen gaat uithalen om een extra leerling geplaatst te krijgen. Denk aan het aanpassen van de groepsgrootte. Hierdoor kan de meerwaarde van het speciaal onderwijs (kleine klassen en dus meer tijd voor iedere leerling) onder druk komen te staan.

Gelijktijdig kan de invoering van budgetfinanciering voor speciale scholen impliceren dat de discussie over de toelating van nieuwe leerlingen anders wordt ingestoken. Onzuivere argumenten (bijvoorbeeld 'hebben we nog

leerlingen nodig om het formatieplan voor volgend jaar rond te krijgen') spelen een minder grote rol. Er wordt meer gekeken naar de kenmerken van de leerling, de behoefte aan speciale onderwijszorg en de financiën. Kortom, het aannemebeleid van de speciale school kan veranderen als de school in financiën wordt gebudgetteerd.

### Zorg voor goede bekostigingsrelaties met andere regio's

Leerlingen van buiten Eemland maken gebruik van bovenschoolse speciale voorzieningen van cluster 3 en cluster 4 die op het grondgebied van regionaal netwerk Eemland staan. De financiële rekening hiervan is steeds betaald door regionaal netwerk Eemland. Eemland heeft dus extra kosten omdat buurregio's niet van dergelijke bovenschoolse speciale voorzieningen hebben of minder goed in staat zijn dichtbij huis passend onderwijs te geven. Aan de andere kant gaan er ook dagelijks vele kinderen vanuit regio Eemland in buurregio's naar school, want regionaal netwerk Eemland heeft bijvoorbeeld geen cluster 3 onderwijs voor langdurig zieke kinderen en (meervoudig) gehandicapte leerlingen. Om hoeveel leerlingen het in beide gevallen gaat, is onbekend. Daarmee is het ook onbekend hoeveel meer- en minderkosten de regio heeft.

Wanneer de Wet Passend onderwijs en de voorgenomen bepalingen van budgetfinanciering ongewijzigd worden aangenomen, zal het samenwerkingsverband waar de leerling woonachtig is de financiële consequenties op zich moeten nemen. Als dit nu al de stalen praktijk was geweest, dan had Eemland niet zelf de rekening hoeven te betalen, maar had ze recht op een financiële vergoeding van de omliggende regio's. Omgekeerd had Eemland moeten betalen voor de deelname van leerlingen aan (voortgezet) speciaal onderwijs binnen andere regio's. Uitgaande van het idee dat samenwerkingsverbanden liever niet zien dat er zorgmiddelen wegvloeien naar andere regio's, is dit een financiële prikkel voor de samenwerkingsverbanden om zorgleerlingen thuis nabije speciale onderwijszorg te bieden.

Elk samenwerkingsverband zou inzicht moeten hebben in de meer- en minderkosten die het vanwege het grensverkeer heeft, want het grensverkeer zal grotendeels uit het normatief zorgbudget bekostigd moeten worden. Tegen deze achtergrond is het van belang dat er tussen de regio's afspraken worden gemaakt over de kosten die over en weer worden gemaakt bij het verkeer van leerlingen tussen regio's.

### Regel tijdige en zorgvuldige communicatie van informatie voor de deelnemende besturen en scholen over de werkwijze en (mogelijke) effecten van budgetfinanciering en verevening

In regionaal netwerk Eemland is er voor gekozen om de inhoudelijke expertise rondom budgetfinanciering bij een aantal projectleiders te beleggen. Deze personen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het experiment met budgetfinanciering bij speciale onderwijszorg. De indruk bestaat dat de schoolbesturen en directies van scholen in grote lijnen op de hoogte zijn van het budgetexperiment, maar de een heeft er duidelijk meer mee op dan de ander. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat de een meer merkt van budgetfinanciering dan de ander, zoals eerder betoogd. Voor de landelijke invoering is het belangrijk dat alle partijen in samenwerkingsverbanden basisinformatie hebben over budgetfinanciering (en verevening).

De landelijke invoering van budgetfinanciering gaat gepaard met een verevening. De gevolgen hiervan kunnen op termijn (zeer) ingrijpend zijn voor de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs, hun besturen en scholen. Dit geldt in het bijzonder voor de regio's waar sprake is van 'overconsumptie' van speciale onderwijszorg: gebieden waar naar verhouding veel geïndiceerde leerlingen met een rugzak en/of leerlingen met een indicatie in het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) zitten.

Voor de landelijke invoering van budgetfinanciering en verevening lijkt het daarom van belang om alle besturen en directies, maar ook meer uitvoerende medewerkers als intern begeleiders en zorgcoördinatoren van scholen, op hoofdlijnen te informeren over de werking en gevolgen van budgetfinanciering en verevening voor de eigen regio. Dit vraagt om een tijdige en zorgvuldige communicatie (informatiebijeenkomsten, studiedagen, nieuwsbrieven e.d.) van juiste informatie, ook om misverstanden in de uitvoeringspraktijk voor te zijn. Hier ligt een belangrijke taak voor de nieuwe samenwerkingsverbanden.



## Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek

Aan het begin van het onderzoek is duidelijk geworden dat de oorspronkelijke opzet van het onderzoek onwerkbaar is. Daarom is de opzet gewijzigd. Dit heeft vooral gevolgen gehad voor de gegevensverzameling. Allereerst wordt de algemene opzet van het onderzoek in vijf gevolgtijdelijke onderzoeksactiviteiten uiteengezet (paragraaf B1.1). Daarna gaan we in op de oorspronkelijke opzet van de gegevensverzameling (paragraaf B1.2). Paragraaf B1.3 sluit af met de nieuwe opzet van de gegevensverzameling.

### B1.1 Algemene opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit vijf onderzoeksactiviteiten die elkaar in de tijd opvolgen.

**Activiteit I.** Bestaat uit een voorbereidende fase waarin via analyse van beschikbare documenten een (voorlopig) beeld wordt gevormd van de plannen van de landelijke overheid betreffende de bekostiging van speciale onderwijszorg en van de bekostigingssystematiek die op dit moment in regionaal netwerk Eemland van toepassing is.

**Activiteit II.** Wordt gevormd door het samenstellen van gespreksleidraden en/of vragenlijsten voor de gegevensverzameling onder betrokkenen in regionaal netwerk Eemland.

**Activiteit III.** Bestaat uit het voeren van gesprekken en het uitzetten van een digitale vragenlijst onder betrokkenen in regionaal netwerk Eemland (deze vorm van gegevensverzameling is gewijzigd, zie paragraaf B1.2 en B1.3).

**Activiteit IV.** Binnen deze onderzoeksactiviteit wordt de in de voorafgaande fasen verzamelde informatie gesystematiseerd en geanalyseerd.

**Activiteit V.** De laatste activiteit bestaat uit het rapporteren van de bevindingen.

Hieronder lichten we in het kort toe in welke volgorde welke (deel)activiteiten zijn uitgevoerd. De activiteiten onder II en III nemen we samen in deze beschrijving.

#### Activiteit I. Voorbereiding, documentenanalyse

Als eerste activiteit is gezocht naar recente en relevante documenten over budgetfinanciering op (a) landelijk niveau en (b) binnen regionaal netwerk Eemland. Hiervoor hebben we de landelijke websites van de overheid (o.a. [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)) en de betrokken organisaties (o.a. [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), [www.ecpo.nl](http://www.ecpo.nl), [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl), [www.voraad.nl](http://www.voraad.nl)) geraadpleegd die zich bezighouden met en hun achterban informeren over de invoering van Passend onderwijs.

Voor het verkrijgen van inzicht in de wijze van budgetfinanciering van regionaal netwerk Eemland hebben we relevante documentatie opgevraagd via de stuurgroep<sup>26</sup>. Via de webpagina van regionaal netwerk Eemland ([www.passendonderwijseeemland.nl](http://www.passendonderwijseeemland.nl)) zijn ook de nodige documenten gevonden. Het gaat hierbij om openbare en niet-openbare stukken. Denk in het eerste geval aan (subsidie)aanvraag voor het experiment Passend onderwijs en de planvorming daaromheen (plan van aanpak, uitwerkingsplannen, meerjarige zorgplannen e.d.). Denk in het laatste geval aan verslagen van vergaderingen binnen de stuurgroep, communicatie met OCW over de inkleding van budgetfinanciering binnen regionaal netwerk Eemland.

Alvorens we tot de documentenanalyse zijn overgegaan, heeft de ECPO bij de stuurgroep met een brief aangekondigd dat Sardes onderzoek verricht naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering. Tegelijkertijd is een informatieve brief van Sardes meegestuurd om de gang van zaken van het onderzoek, de gevraagde tijdsinspanning e.d. te schetsen.

Overigens: de opbrengsten van bovenstaande activiteiten hebben tevens input geleverd voor het kiezen en specificeren van de gespreksonderwerpen (zie bij Centrale onderwerpen, onder de beschrijving van Activiteiten II en III).

<sup>26</sup> De stuurgroep bestaat uit de volgende deelnemende partijen: WSNS-PC Eemland, WSNS-NIS, WSNS Zorgfederatie Kompas, SWV-VO Eemland, REC3-6 REaCtys, REC 4-4 't Gooi, Utrecht, West Veluwe.

## Activiteit II en III. Maken instrumentarium en gegevensverzameling

Behalve de documentenanalyse bij activiteit I hebben we diverse betrokkenen geïnterviewd over hun ervaringen met budgetfinanciering. Dit vormt de kern van de gegevensverzameling voor dit onderzoek. In paragraaf B1.2 en paragraaf B1.3 worden respectievelijk de oorspronkelijke en de nieuwe manier van gegevensverzameling gepresenteerd.

Voor het voeren van de gesprekken is een interviewschema ontwikkeld. Het interviewschema bevat 11 hoofdvragen.

### Interviewschema Eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland

1. *Heeft uw organisatie te maken met budgetfinanciering in het kader van het experiment Passend onderwijs in regionaal netwerk Eemland? Zo ja, op welke manier?*
  - a. *Op welke manier ontvangt u de financiële middelen voor uw organisatie/speciale onderwijszorg?*
  - b. *Wat is er anders t.o.v. de oude situatie? Wat merkt u hier van?*
2. *Hoe ziet de budgetfinanciering binnen regionaal netwerk Eemland er voor uw organisatie uit?*
3. *Wat betekent deze vorm van budgetfinanciering voor de verdeling van de financiële middelen van speciale onderwijszorg?*
4. *Wat betekent budgetfinanciering voor uw organisatie voor de toewijzing van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met speciale behoeften?*
5. *Draagt budgetfinanciering bij aan de effectiviteit en efficiëntie van speciale onderwijszorg binnen uw organisatie?*
6. *Is er binnen uw organisatie draagvlak voor deze vorm van budgetfinanciering?*
7. *Is deze vorm van budgetfinanciering binnen het regionaal netwerk Eemland inzichtelijk/transparant geregeld?*
8. *Is deze vorm van budgetfinanciering op landelijk niveau invoerbaar?*
9. *Is deze vorm van budgetfinanciering gevoelig voor strategisch/berekenend gedrag? Zo ja, door wie? Hoe ziet dit strategisch/berekenend gedrag eruit?*
10. *Wat zijn voor uw organisatie de voor- en nadelen van deze vorm van budgetfinanciering?*
11. *Wat wilt u andere, vergelijkbare organisaties in Nederland meegeven die met de landelijke invoering van budgetfinanciering krijgen te maken? Wat kunnen ze van regionaal netwerk Eemland leren? Wat moeten ze wel, wat vooral niet doen?*

Hoe het interviewschema is toegepast hangt samen met de rijkdom aan ervaringen die de betrokkenen met budgetfinanciering hebben. In de praktijk is het voorgekomen dat enkele betrokkenen vanuit hun organisatie geen ervaring hebben met budgetfinanciering. Soms zijn de betrokkenen niet op de hoogte van het experiment met budgetfinanciering in de regio. In dergelijke gevallen is een verkort interviewschema toegepast. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreider verslag van gedaan.

## Activiteit IV. Systematiseren en analyseren informatie

Op basis van alle verzamelde informatie, de documentenanalyse van landelijke koers budgetfinanciering, de gegevensverzameling onder de stuurgroep van regionaal netwerk Eemland, de schoolbesturen, de schooldirecties van primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de rec's zijn de eerste ervaringen met budgetfinanciering in de experimentregio beschreven.

Er wordt, voor zover mogelijk en relevant, ingegaan op overeenkomsten en verschillen tussen schoolbesturen en directies, primair onderwijs (regulier basisonderwijs en speciaal basisonderwijs) en voortgezet (speciaal) onderwijs (regulier voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, cluster 3 en 4), ten aanzien van de gekozen gespreksonderwerpen. Het is mogelijk dat er verschillen zijn tussen ervaringen van besturen en directies en tussen de diverse schoolsoorten (m.n. regulier en speciaal onderwijs), want de belangen bij budgetfinanciering zijn fors.

Verschillen worden verklaard uit de beschikbare gegevens, waar nodig worden resultaten uit landelijke ontwikkelingen en rapportages ten aanzien van Passend onderwijs benut.

### Activiteit V. Rapporteren

Het rapport is thematisch opgebouwd (naar vraagstelling, onderwerp), met vermelding van eventuele verschillen bevindingen voor de drie onderscheiden groepen betrokkenen (besturen, schooldirecties en samenwerkingsverbanden). Er wordt stilgestaan bij de voor- en nadelen van de bekostigingswijze zoals die momenteel door regionaal netwerk Eemland wordt voorgestaan. Daarnaast is er aandacht voor de vertaalslag van de regionale ervaringen naar landelijk beleid. Er is oog voor knelpunten, uitdagingen, kansen, slaag- en faalfactoren bij de invoering van budgetfinanciering op landelijk niveau.

Een belangrijk onderdeel van elk onderzoek is de wijze waarop de gegevens worden verzameld (activiteit III). Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is hierin een belangrijke verandering opgetreden. De oorspronkelijke opzet van de gegevensverzameling is met kracht van argumenten uit regionaal netwerk Eemland en in overleg met de ECPO ingewisseld voor een nieuwe opzet. Hieronder wordt nadere uitleg gegeven over de koerswijziging.

## B1.2 Gegevensverzameling: oorspronkelijke opzet

In de oorspronkelijk opzet van het onderzoek was een belangrijk onderdeel een intensieve gegevensverzameling door middel van een (a) groepsinterview met de stuurgroep regionaal netwerk Eemland, (b) groepsinterview met de besturen van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de rec's en (c) individuele telefonische interviews met ongeveer 10 overige besturen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs die niet bij voorgaande interviews aanwezig konden zijn.

Daarnaast wilden we afzonderlijke telefonische interviews met de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs en voortgezet onderwijs en rec's, omdat zij bij de landelijke invoering van budgetfinanciering een belangrijke rol krijgen bij de verdeling van het normatief zorgbudget en de sturing op resultaten. Tot slot stond gepland het betrekken van alle schooldirecties primair onderwijs (regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, cluster 3 en 4), regulier voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) in regionaal netwerk Eemland, middels het invullen van een korte internetvragenlijst.

Op basis van een verkennend gesprek met de projectleiders van de projectgroep regionaal netwerk Eemland en na overleg met de ECPO, is besloten gedeeltelijk af te wijken van de oorspronkelijke opzet. De redenen hiervoor zijn meerledig:

- de ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland zijn pril, het ECPO-onderzoek komt te vroeg;
- de diverse onderwijssectoren (regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, regulier voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) hebben te maken met 'stukjes' van budgetfinanciering (dit vraagt om gerichte bevraging op individuele basis, dit leent zich niet voor een groepsbenadering);
- niet alle respondentengroepen binnen regionaal netwerk Eemland hebben even intensief met budgetfinanciering te maken (dit geldt vooral voor schooldirecteuren, maar ook deels voor besturen omdat budgetfinanciering vooral een vraagstuk voor de projectgroep regionaal netwerk Eemland is);
- binnen de projectgroep van regionaal netwerk Eemland hebben alleen de projectleiders goed inzicht in budgetfinanciering (zij zijn met dit dossier belast), andere projectgroepleden zijn belast met andere onderwerpen en
- een grootschalig internetsurvey onder alle schooldirecteuren is 'schieten in het wild': beter is afzonderlijk te onderscheiden respondentengroepen gericht te bevragen.

Rekening houdend met bovenstaande opmerkingen is een nieuwe opzet van de gegevensverzameling binnen het onderzoek uitgezet.

### B1.3 Gegevensverzameling: nieuwe opzet

In de nieuwe opzet is ervoor gekozen om vooral individuele telefonische interviews te houden met directeuren en besturen uit alle sectoren binnen regionaal netwerk Eemland, 32 betrokkenen in totaal. Daarbij is een evenredige verdeling nagestreefd, per sector uitgesplitst.

De nieuwe opzet heeft gegarandeerd dat er is gesproken met alle respondentengroepen die ook in de oorspronkelijke opzet zouden worden bevestigd. De individuele directeuren en bestuurders zijn eerst per email op de hoogte gebracht van het onderzoek en gevraagd om hun medewerking eraan te verlenen. Vervolgens zijn ze gebeld voor het maken van een afspraak voor een telefonisch interview. Via de projectgroep van regionaal netwerk Eemland hebben we een lijst ontvangen met contactgegevens van alle besturen en scholen.

De gewenste en gerealiseerde respons staat in tabel B1.1.

**Tabel B1.1: Gewenste en gerealiseerde respons, aantal gesprekspartners\* per sector**

Sector	Gewenste respons (n=32)	Gerealiseerde respons (n=28)
Regulier basisonderwijs	3 directeuren 3 bestuursleden	2 directeuren 3 bestuursleden
Speciaal basisonderwijs	3 directeuren 3 bestuursleden	1 directeur 3 bestuursleden
Regulier voortgezet onderwijs	2 directeuren vmbo/ leerwegerondersteunend onderwijs 1 directeur praktijkonderwijs 2 bestuursleden vmbo/ leerwegerondersteunend onderwijs 1 bestuurslid praktijkonderwijs	2 directeuren vmbo/ leerwegerondersteunend onderwijs 1 directeur praktijkonderwijs 2 bestuursleden vmbo/ leerwegerondersteunend onderwijs 1 bestuurslid praktijkonderwijs
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2 directeuren (v)so cluster 3 2 directeuren (v)so cluster 4 2 bestuursleden (v)so cluster 3 2 bestuursleden (v)so cluster 4	2 directeuren (v)so cluster 3 1 directeur (v)so cluster 4 1 directeur/bestuurslid (v)so cluster 4 2 bestuursleden (v)so cluster 3** 1 bestuurslid (v)so cluster 4
Samenwerkingsverbanden	3 coördinatoren swv po 1 coördinator swv vo	2 coördinatoren swv po 1 coördinator swv vo
Regionale expertisecentra	1 coördinator rec 3 1 coördinator rec 4	1 coördinator rec 3 1 interim directeur rec 3 1 coördinator rec 4

\* In bijlage 2 vindt u een volledige lijst van de namen van de gesprekspartners.

\*\* Eén van de bestuurders van cluster 3 heeft scholen buiten de regio Eemland, maar is via REaCtys 3-6 bestuurlijk verbonden aan het experiment. De cluster 3-scholen van zijn bestuur vangen kinderen op vanuit regionaal netwerk Eemland.

Bij de werving van de directeuren en besturen hebben de landelijke ontwikkelingen van Passend onderwijs roet in het eten gegooid. Vooral de aangekondigde taakstelling van € 300 miljoen<sup>27</sup> heeft de animo om aan het onderzoek mee te doen verminderd.

<sup>27</sup> Brief Tweede Kamer (2011). *Naar passend onderwijs*, 31 januari. Bijlage 1: Wettelijk kader passend onderwijs en Bijlage 2: Invulling taakstelling passend onderwijs. Op 13 april jl. is bekend geworden dat deze financiële taakstelling met een jaar wordt uitgesteld en geleidelijk wordt doorgevoerd. Zie: Brief Tweede Kamer (2011), *Temporiserend passend onderwijs en langstudeerders*, 13 april.

Meerdere besturen en directeuren hebben laten weten geen trek te hebben in dit onderzoek over budgetfinanciering, terwijl de financiële middelen voor speciale onderwijszorg onder vuur liggen. Sommige directeuren hebben van hun bestuur zelfs expliciet te horen gekregen geen medewerking te verlenen aan het onderzoek. In enkele gevallen is gesuggereerd dat dit onderzoek van de ECPO door het kabinet zou kunnen worden gebruikt om de bezuiniging/ombuiging binnen de landelijke ontwikkelingen van Passend onderwijs te legitimeren.

Na de eerste tranche van de werving bleek vooral het regulier basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en cluster 3 (voortgezet) speciaal onderwijs niet mee te kunnen/willen werken. Dit heeft ertoe geleid dat we in verschillende tranches directeuren en besturen hebben moeten werven (selectief en gericht), met als gevolg een vertraging bij de gegevensverzameling.

Het is uiteindelijk gelukt 28 gesprekspartners in het onderzoek te betrekken. De gesprekspartners vertegenwoordigen alle sectoren.



## Bijlage 2: Bekostigingswijze speciale onderwijszorg

Tabel B2.1: Bekostigingswijze van diverse typen voorzieningen in het primair onderwijs voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, landelijk, regionaal netwerk Eemland en toekomst

Type voorziening	Landelijk	Regionaal netwerk Eemland	Toekomst, na 1 augustus 2013
Bao	Naar school, deels vanuit swv po (gebudgetteerd)	Naar school, deels vanuit swv po (gebudgetteerd)	Naar school, deels vanuit swv po (gebudgetteerd)
Sbao	Naar school, deels naar swv po (gebudgetteerd)	Naar school, deels naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Deels naar school, deels naar swv po (gebudgetteerd)
Swv-po (WSNS-budget)	Naar swv po (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)*	Naar swv po (gebudgetteerd)
So (cluster 3)	Naar school (open einde)	Naar school (gebudgetteerd per 1 augustus 2010)	Deels naar school (reguliere bekostiging), deels naar swv po (gebudgetteerd)
So (cluster 4)	Naar school (open einde)	Naar school (gebudgetteerd per 1 augustus 2009)	Deels naar school (reguliere bekostiging), deels naar swv po (gebudgetteerd)
Lgf (cluster 3 en 4)	Deels naar de reguliere school, deels naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4; per 1 augustus 2010 voor cluster 3)**	Naar swv po (gebudgetteerd)
Pab (cluster 3 en 4)	Naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)**	Beëindigd
Tab (cluster 3 en 4)	Naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)**	Beëindigd
P&A (cluster 3 en 4)	Naar school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)**	Naar swv po (gebudgetteerd)
Rec (cluster 3 en 4)	Naar rec (open einde)	Naar rec (gebudgetteerd)	Beëindigd
Passend onderwijs	Naar regionaal netwerk (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Beëindigd

\* Dit is ten dele gelukt.

\*\* Dit is niet gelukt.

**Tabel B2.2: Bekostigingswijze van diverse typen voorzieningen voortgezet onderwijs voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, landelijk, regionaal netwerk Eemland en toekomst\***

Type voorziening	Landelijk	Regionaal netwerk Eemland	Toekomst, na 1 augustus 2013
Vo (vmbo/havo/	Naar school, deels vanuit swv vo (gebudgetteerd)	Naar school, deels vanuit swv vo (gebudgetteerd)	Naar school, deels vanuit swv vo (gebudgetteerd)
Vo-lwoo	Deels naar school, deels naar swv vo (open einde)	Deels naar school, deels naar swv vo (open einde)	Naar school (gebudgetteerd)
Vo-pro	Naar school (open einde)	Naar school (open einde)	Naar school (gebudgetteerd)
Swv vo (WSNS-budget)	Naar swv vo (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Naar swv vo (gebudgetteerd)
Vso (cluster 3)	Naar school (open einde)	Naar speciale school (gebudgetteerd per 1 augustus 2010)	Deels naar school (reguliere bekostiging), deels naar swv vo (gebudgetteerd)
Vso (cluster 4)	Naar school (open einde)	Naar speciale school (gebudgetteerd per 1 augustus 2010)	Deels naar school (reguliere bekostiging), deels naar swv vo (gebudgetteerd)
Lgf (cluster 3 en 4)	Naar reguliere school, deels naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4; per 1 augustus 2010 voor cluster 3)*	Naar swv vo (gebudgetteerd)
Pab (cluster 3 en 4)	Naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)*	Beëindigd
Tab (cluster 3 en 4)	Naar speciale school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)*	Beëindigd
P&A (cluster 3 en 4)	Naar school (open einde)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd per 1 augustus 2009 voor cluster 4 en per 1 augustus 2010 voor cluster 3)*	Naar swv vo (gebudgetteerd)
Rec (cluster 3 en 4)	Naar rec (open einde)	Naar rec (gebudgetteerd)	Beëindigd
Rebound	Naar swv vo (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Naar swv vo (gebudgetteerd)
Op de Rails	Naar rec cluster 4 (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Naar swv po/vo (gebudgetteerd)
Herstart	Naar rec (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Naar swv po/vo (gebudgetteerd)
Passend onderwijs	Naar regionaal netwerk (gebudgetteerd)	Naar regionaal netwerk (gebundeld en gebudgetteerd)	Beëindigd

\* Dit is niet gelukt.

## Bijlage 3: Gesprekspartners regionaal netwerk Eemland

Tabel B3.1: Gesprekspartners regionaal netwerk Eemland, uitgesplitst naar sector

Sector	Organisatie	Functie	Naam
Regulier basisonderwijs	Basisschool Kinderland	Directeur	Dhr. J. van Houtert
	De Vlindervallei	Directeur	Dhr. O. Hoekstra
	St. PCBO Baarn/Soest	Bestuurslid	Dhr. B. Sonnenberg
	Bestuursbureau Voilá	Bestuurslid	Dhr. G.J. Weiler
	St. KPOA	Bestuurslid	Dhr. B. Dekker
Speciaal basisonderwijs	SBO Anne Annema	Directeur	Mevr. Muuse
	Stichting Speciaal Onderwijs Amersfoort en omstreken	Bestuurslid	Mevr. B. Gadella
	Vereniging Zorgfederatie Kompas	Bestuurslid/ coördinator samenwer- kingsverband	Dhr. P. Immerzeel
	Stichting voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs voor Amersfoort e.o.	Bestuurslid	Mevr. A. Boswinkel
Regulier voortgezet onderwijs	Prisma college (vmbo + lwoo)	Directeur	Dhr. W. van Deijk
	Guido de Brès (vmbo + lwoo)	Directeur	Dhr. M. Drogts
	De Baander (pro)	Directeur	Dhr. R. Renkers
	Stichting Meridiaan College (vmbo + lwoo)	Bestuurslid	Dhr. L. v.d. Haterd
	Vereniging voor gereformeerd VO (vmbo + lwoo)	Bestuurslid	Dhr. J. v.d. Berg
	Stichting PCVOE (pro)	Bestuurslid	Dhr. R. v.d. Horst
(Voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3)	De Meerkring	Bestuurslid	Dhr. W. Kuijpers
	Van Voorthuysenschool	Directeur	Dhr. H. Hylkema
	Koningin Emmaschool	Directeur	Dhr. H. Kuiper
	De Kleine Prins	Voorzitter College van Bestuur	Dhr. J. Reitsma
(Voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 4)	De Lasenberg-zmok vso	Directeur	Dhr. H. Jansen van Galen
	Mulock Houer	Directeur/ bestuurlid	Dhr. T. v.d. Brink
	Federatieve Stichting 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe REC4-4	Bestuurslid	Dhr. G.J. Visser
Samenwerkingsverband primair onderwijs	NIS	Coördinator	Dhr. L. Bras
	Federatief SWV PC Eemland	Coördinator	Dhr. J. de Jong
Regionaal expertise-centrum cluster 3	REC 3-6 REaCtys	Coördinator	Mevr. H. Dijkstra
	REC 3-6 REaCtys	Interim Directeur	Dhr. J.P. ten Brink
Projectgroep Passend onderwijs	Stichting Regionaal SWV VO-SVO Eemland	Coördinator/lid projectgroep	Dhr. R. Poortstra
	REC 4-4 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe	Coördinator/lid projectgroep	Dhr. M. van der Plas

## Colofon

Titel: Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland  
Auteurs: IJsbrand Jepma, m.m.v. Sandra Beekhoven  
Project: Eerste ervaringen budgetfinanciering speciale onderwijszorg  
Sardes projectnummer: TR0903  
Opdrachtgever: ECPO (Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs)  
Datum: juli 2011