

Vergaderjaar 2020–2021

**35 605**

**Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po)**

**Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****ALGEMEEN****Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	2
2.	Hoofdpijnen van het voorstel	3
	2.1 Aanleiding	3
	2.2 Probleembeschrijving	4
	2.2.1 Basisbekostiging	5
	2.2.2 Aanvullende bekostiging	11
	2.2.3 Ondersteuningsbekostiging	11
	2.2.4 Bijzondere bekostiging	13
	2.2.5 Conclusie	13
	2.3 Nieuwe systematiek	14
	2.3.1 Vereenvoudiging basisbekostiging	14
	2.3.2 Bekostiging op kalenderjaarbasis	17
	2.3.3 Vereenvoudiging aanvullende en bijzondere bekostiging	19
	2.3.4 Aanvullende maatregelen ondersteu- ningsbekostiging	19
	2.3.5 Conclusie	21
3.	Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	21
5.	Uitvoering	23
6.	Toezicht en handhaving	24
7.	Financiële gevolgen	24
	7.1 Herverdeeeffecten	24
	7.1.1 Omvang van de herverdeeeffecten	25
	7.1.2 Verklaring van de herverdeeeffecten	25
	7.2 Gevolgen voor de Rijksbegroting	29
8.	Administratieve lasten en regeldruk	29
	8.1 Gevolgen voor de administratieve lasten en regeldruk	29
	8.2 Adviescollege toetsing regeldruk	30
9.	Caribisch Nederland	32
10.	Monitoring en evaluatie	33

11.	<b>Consultaties</b>	<b>35</b>
	11.1 Consultatie VNG	35
	11.2 Internetconsultatie	35
12.	<b>Overgangsrecht en inwerkingtreding</b>	<b>37</b>
	12.1 Overgangsrecht	37
	12.2 Inwerkingtreding	40

## 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs door een wijziging van de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet primair onderwijs BES (WPO BES), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en andere wetten. De wijzigingen van de WVO hebben uitsluitend betrekking op het voortgezet speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dit is aanvullend op de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs als geheel, waarvoor een wetsvoorstel eind 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd en in juli 2020 met algemene stemmen is aangenomen.<sup>1</sup> Na de vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs met het onderhavige wetsvoorstel, is dus de hele bekostiging van het funderend onderwijs vereenvoudigd.

De huidige bekostiging van het primair onderwijs sluit door de fijnmazigheid onvoldoende aan bij de sturingsfilosofie van de lumpsum. De sturingsfilosofie is dat schoolbesturen vrij zijn om binnen de wettelijke kaders de beschikbare middelen naar eigen inzicht te besteden voor de realisatie van hun onderwijskundige doelen. De afgelopen jaren zijn er alternatieven onderzocht voor de lumpsum, maar is er geen goed alternatief gevonden. Ook de Onderwijsraad heeft verschillende bekostigingsmethoden afgewogen in haar rapport «*Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*», maar adviseert om de lumpsum te handhaven.<sup>2</sup> Door de fijnmazigheid van de huidige bekostiging worden het maken van goede afwegingen en de dialoog met stakeholders echter bemoeilijkt. Dit wetsvoorstel beoogt met de vereenvoudiging van de bekostiging het maken van goede afwegingen door schoolbesturen in dialoog met de stakeholders te bevorderen.

In de volgende paragrafen wordt het wetsvoorstel toegelicht. Eerst worden de aanleiding voor de vereenvoudiging, het proces om te komen tot deze wet en de problemen met het huidige bekostigingsmodel beschreven. Daarna wordt het vereenvoudigde bekostigingsmodel gepresenteerd, waarin deze wet voorziet. Ten slotte worden de (financiële) gevolgen, de gevolgen voor de uitvoering en het toezicht, de consultaties, de evaluatiebepaling, het overgangsrecht en de inwerkingtreding toegelicht.

<sup>1</sup> Het bij koninklijk besluit van 2 december 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging voor personeels- en exploitatiekosten van de scholen voor voortgezet onderwijs (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen), Kamerstukken 2019/20, 35 354.

<sup>2</sup> Advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen», Onderwijsraad, juli 2018, Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 141.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

### 2.1 Aanleiding

De wens om de bekostiging van het primair onderwijs (po) te vereenvoudigen leeft al enige tijd. In 2006 is het po volledig overgegaan van het declaratiestelsel, waarin exact werd voorgeschreven waaraan het geld mocht worden besteed en welke vergoeding hier tegenover stond, naar de lumpsumsystematiek.<sup>3</sup> Schoolbesturen hebben met de lumpsum een hoge mate van autonomie gekregen in de besteding van de middelen die hen ter beschikking worden gesteld. Maar de wijze waarop de lumpsum voor een schoolbestuur wordt vastgesteld is nog steeds gedeeltelijk gebaseerd op het oude declaratiestelsel en is daarom complex gebleven. De vele parameters waaruit de lumpsum bestaat wekken ten onrechte de indruk dat zij bepalend zijn voor de besteding van de middelen. Ook is de bekostiging door de complexiteit lastig te begrijpen en te voorspellen voor schoolbesturen en stakeholders.

In 2014 is met de PO-Raad in het bestuursakkoord afgesproken te verkennen hoe een transparant, eenvoudig en voorspelbaar bekostigingsmodel eruit zou kunnen zien.<sup>4</sup> De Algemene Ledenvergadering (hierna: ALV) van de PO-Raad heeft in 2016 ingestemd om de bekostiging te vereenvoudigen en hierbij zoveel mogelijk te streven naar één bedrag per leerling. In het regeerakkoord van kabinet Rutte III staat dat de afspraken uit het bestuursakkoord tussen de PO-Raad en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) worden gehandhaafd. De gesprekken over de vereenvoudiging zijn voortgezet, waarbij zoveel mogelijk is uitgegaan van technische aanpassingen met beperkte herverdeeffecten. Dit uitgangspunt was het resultaat van de afweging tussen een zo eenvoudig mogelijk model en het behouden van voldoende draagvlak voor de nieuwe bekostigingssystematiek in het veld. Indien de vereenvoudiging verder zou gaan dan de technische aanpassingen, zoals bijvoorbeeld het afschaffen van onderdelen van de aanvullende of bijzondere bekostiging, dan zou dit leiden tot verlies van draagvlak voor de vereenvoudiging. In de periode tussen de ALV van 2016 en het regeerakkoord Rutte III zijn namelijk verschillende varianten voor de vereenvoudiging uitgewerkt, maar die konden rekenen op minder draagvlak in het veld dan de voorliggende systematiek. Daarom is een algehele overweging van elk onderdeel in de bekostiging losgelaten, maar is gezocht naar technische aanpassingen waarmee de bekostiging alsnog veel eenvoudiger wordt en kan rekenen op voldoende draagvlak in het veld.

Uiteindelijk heeft de PO-Raad in 2018, in samenwerking met OCW, een voorstel voor vereenvoudiging van de bekostiging ontwikkeld. Het voorstel is de bekostiging zodanig te vereenvoudigen dat zoveel mogelijk één basisbedrag per school en per leerling wordt verstrekt op basis van het kalenderjaar. Nadat dit voorstel was aangenomen op de ALV in november 2018, heeft de PO-Raad de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (MBVOM) het verzoek gedaan om het voorstel te implementeren in wet- en regelgeving. MBVOM heeft hiermee ingestemd en per brief van 19 december 2018 de hoofdpijnen van de voorgestelde vereenvoudiging aangekondigd bij de Tweede Kamer.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> De bekostiging voor de materiële instandhouding was al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw lumpsum.

<sup>4</sup> Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, 10 juli 2014, Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 211.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 426.

De Tweede Kamer is in verschillende fases geïnformeerd over de inhoud van het nieuwe bekostigingsmodel. Allereerst is met de Kamerbrief van eind 2018 het voorstel in hoofdlijnen met de Tweede Kamer gedeeld. Hierin is het voornemen aangekondigd om de bekostiging van het po te vereenvoudigen naar één basisbedrag per school en per leerling en verstrekking van de volledige bekostiging op basis van het kalenderjaar. Op 14 februari 2019 zijn er schriftelijke vragen ontvangen over de Kamerbrief. Het schriftelijk overleg bevatte de volgende onderwerpen: het afschaffen van normbedragen in de bekostiging voor materiële instandhouding, het samenvoegen van de personele bekostiging en de bekostiging voor materiële instandhouding, het afschaffen van de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL), het gelijktrekken van het bedrag per leerling in de onderbouw en bovenbouw, de samenhang met en het draagvlak voor het voorstel van de PO-Raad en de herverdeeffecten.

De antwoorden op de vragen gesteld in het schriftelijk overleg zijn op 2 april 2019 aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>6</sup> Vervolgens is er een debat over het Verslag Schriftelijk Overleg (VSO) aangevraagd. Het VSO vond plaats op 17 april 2019 waarbij er drie moties zijn aangenomen.<sup>7</sup> De moties gaan over de gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging in het po voor de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand, over schoolbesturen die oudere leraren in vaste dienst willen nemen en over de financiële effecten voor éénpitters. Eerder is in de brief aan de Tweede Kamer van 20 december 2019<sup>8</sup> al op hoofdlijnen toegelicht hoe deze moties worden ingevuld. In paragraaf 9 zal hierop verder worden ingegaan.

In de Kamerbrief «*Voortgang en evaluatie passend onderwijs*» van 19 juni 2019 heeft MBVOM vier aanvullende maatregelen voor de vereenvoudiging van de bekostiging van het po aangekondigd.<sup>9</sup> Deze aanvullende maatregelen hebben betrekking op de speciale scholen voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en zijn samen uitgewerkt met de PO-Raad en VO-raad, vertegenwoordigers vanuit samenwerkingsverbanden, besturen van speciale scholen voor basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze maatregelen worden toegelicht in paragraaf 2.3.4 onder het kopje «aanvullende maatregelen ondersteuningsbekostiging».

## 2.2 Probleembeschrijving

Zoals toegelicht in de vorige paragraaf, stond vereenvoudiging van de bekostiging al langer op de agenda en waren de PO-Raad en OCW hier al geruime tijd mee bezig. De afgelopen jaren is door meer partijen gewezen op de wenselijkheid van vereenvoudiging van de bekostiging. In het advies «*Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*» concludeert de Onderwijsraad dat het huidige systeem erg complex is, waardoor het onvoldoende inzichtelijk maakt welke inkomsten onderwijsinstellingen krijgen, en onvoldoende transparant is, wat tot versnippering van de bekostiging leidt.<sup>10</sup> Ook stelt de Onderwijsraad vast dat de bekostigingsformules achterhaald zijn en een onjuiste sturende werking hebben op de besteding van de middelen. De Onderwijsraad concludeert dat de autonomie van de onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging de belangrijkste basisprincipes voor de bekostiging van het onderwijs zijn

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 452.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nrs. 454, 455 en 456.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 293, nr. 498.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 497, nr. 310.

<sup>10</sup> Advies «*Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*», Onderwijsraad, juli 2018 (pp. 26, 27, 30), Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 141.

om beleid te kunnen maken voor de langere termijn. De Onderwijsraad pleit in haar advies dan ook voor vereenvoudiging van de bekostiging. De Algemene Rekenkamer concludeert in het rapport «*Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*» ook dat de verschillende componenten in de lumpsum een sturende werking bevatten.<sup>11</sup> Schoolbesturen gebruiken de omvang van de verschillende componenten als uitgangspunt bij hun eigen verdeling van de middelen over hun scholen in plaats van de lumpsumbekostiging als uitgangspunt te nemen en de vrijheden te benutten. Ook stelt de Algemene Rekenkamer dat er meer behoefte is aan financiële duidelijkheid door de late besluitvorming en bekendmaking van de geïndexeerde bedragen waarop de personele bekostiging is gebaseerd. Het onderzoek van Oberon naar de vorming van reserves, uitgevoerd naar aanleiding van de Financiële Staat van het Onderwijs 2017, bevat de soortgelijke conclusie dat onzekerheid rondom het ontvangen van loon- en prijsbijstelling bijdraagt aan reservevorming.<sup>12</sup> Tot slot stelt de Algemene Rekenkamer dat er door de jaren heen verschillende budgetten toegevoegd en weggenomen zijn en wijzigingen in de berekeningsgrondslagen zijn toegepast, waardoor de bekostiging onoverzichtelijk geworden is.<sup>13</sup>

Uit deze analyses van de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer en Oberon blijkt wat de belangrijkste problemen van de huidige bekostigingssystematiek zijn. Samengevat zijn dat de complexiteit, de onbedoeld sturende werking en de onvoorspelbaarheid van de te ontvangen bekostiging. Dit zal nu uitgebreider worden toegelicht voor de verschillende onderdelen van de huidige bekostiging.

### 2.2.1 Basisbekostiging

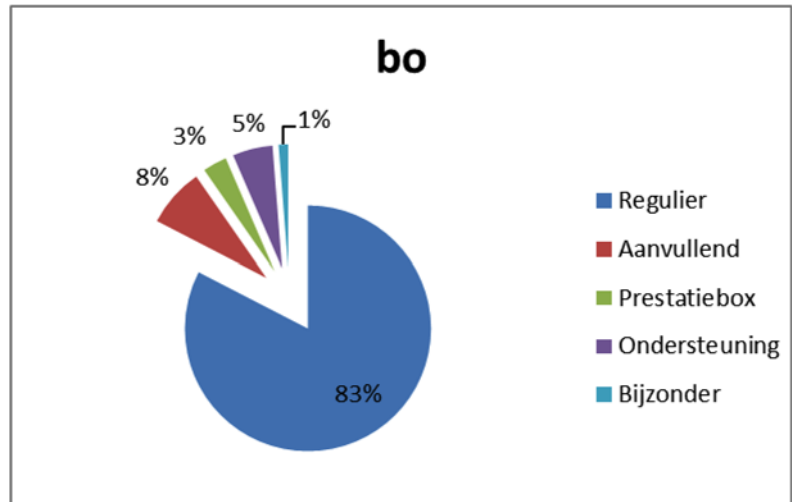
De bekostiging is op hoofdlijnen onder te verdelen in basisbekostiging (ook reguliere bekostiging genoemd), aanvullende bekostiging, bekostiging voor ondersteuningsvoorzieningen en bijzondere bekostiging. De basisbekostiging maakt het grootste deel uit van de bekostiging aan po-scholen. Met basisbekostiging wordt bedoeld dat de manier waarop deze bekostiging wordt vastgesteld grotendeels gelijk is voor alle po-scholen. Voor een basisschool (bo) vormt de basisbekostiging gemiddeld 83 procent van de totale bekostiging. Voor speciale scholen voor basisonderwijs (sbo) en voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (doorgaans afgekort als (v)so) vormt de basisbekostiging een kleiner deel van de totale bekostiging. Dit komt doordat de ondersteuningsbekostiging ook een groot onderdeel vormt van de bekostiging van deze scholen in verband met de ondersteuningstaken voor leerlingen met gedragsproblematiek of lichamelijke of verstandelijke beperkingen. De aanvullende en bijzondere bekostiging zijn bedoeld om extra bekostiging te verstrekken aan bepaalde doelgroepen, zoals kleine scholen, of voor bepaalde beleidsdoelen. Tot slot is er nog de Prestatiebox, een budget waaraan specifieke doelen uit het bestuursakkoord zijn gekoppeld. Dit is in feite een vorm van bijzondere bekostiging maar wordt vanwege de verantwoording apart benoemd. In figuur 1 is het aandeel van de verschillende bekostigingsonderdelen voor bo, sbo en (v)so te zien.

<sup>11</sup> Rapport «Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?», Algemene Rekenkamer, juli 2013 (pp. 72, 73, 76), Kamerstukken II 2012/13, 31 497, nr. 106.

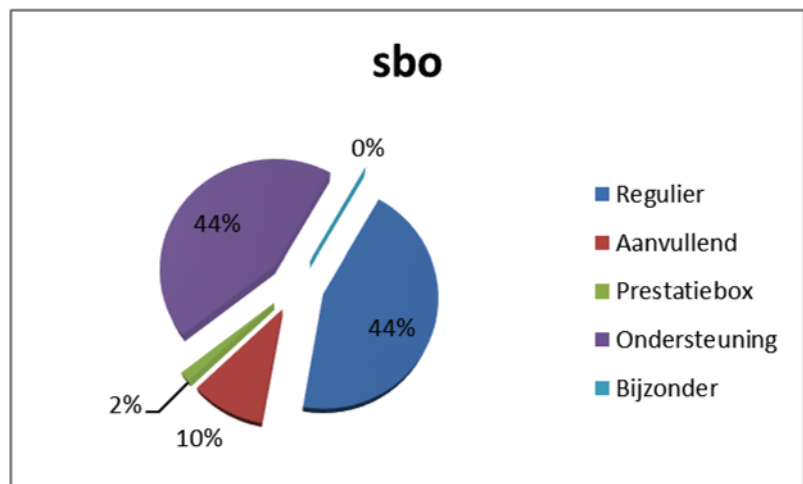
<sup>12</sup> Rapport «Het verhaal achter de financiële cijfers», Oberon, december 2019 (pp. 69–70).

<sup>13</sup> Rapport «Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?», Algemene Rekenkamer, juli 2013 (pp. 72, 73, 76).

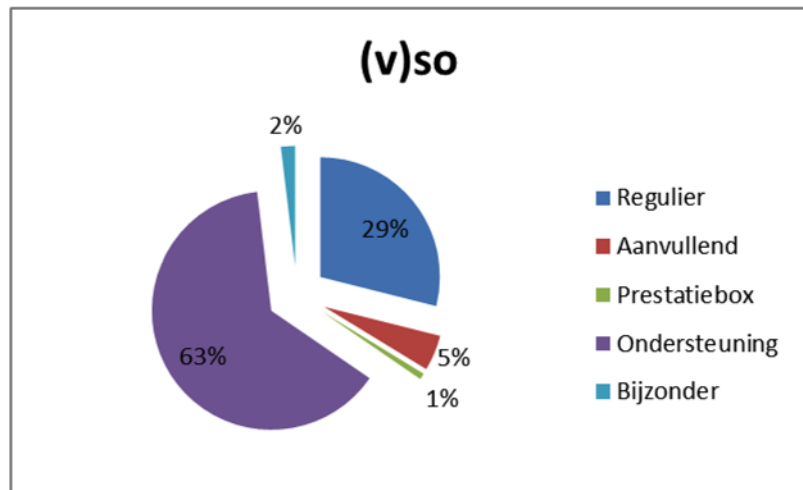
**Figuur 1.A: verdeling bekostigingsonderdelen voor basisscholen.**



**Figuur 1.B: verdeling bekostigingsonderdelen voor speciale scholen voor basisonderwijs.**



**Figuur 1.C: verdeling bekostigingsonderdelen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.**



### *Complexiteit basisbekostiging*

De complexiteit van de basisbekostiging wordt veroorzaakt door het feit dat deze bekostiging uit verschillende onderdelen bestaat en dat er veel verschillende variabelen en parameters worden gebruikt om de hoogte van de bekostiging voor een school voor elk onderdeel vast te stellen. De basisbekostiging bestaat uit drie delen: bekostiging voor personeelskosten, het personeels- en arbeidsmarktbudget (P&A-budget) en de bekostiging voor de materiële instandhouding (MI). In de volgende alinea's wordt de totstandkoming van de hoogte van de bekostiging voor een basisschool voor deze drie onderdelen toegelicht, in tekst en in formules. Hieruit is af te leiden dat er voor het vaststellen van de basisbekostiging gebruik wordt gemaakt van ongeveer twintig parameters en zes variabelen.<sup>14</sup>

### *Basisbekostiging – voor personeelskosten*

De basisbekostiging voor personeelskosten wordt berekend aan de hand van het aantal parameters:

- onderbouw- en bovenbouwleerlingen op de school,
- de formatieve onderbouwing, de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren (GGL)en
- de gemiddelde personeelskosten voor onderwijzend personeel (GPLOP).

Voor onderbouwleerlingen wordt meer personele bekostiging verstrekt dan voor bovenbouwleerlingen. Dit komt tot uiting in de formatieve onderbouwing, een veronderstelling van het gemiddelde aantal fte per leerling. Voor de onderbouw van het basisonderwijs is deze momenteel vastgesteld op 0,0595 fte per leerling en voor de bovenbouw op 0,0414 fte per leerling. Daarnaast wordt meer bekostiging aan een school verstrekt naarmate de gemiddelde leeftijd van de leraren op een school hoger is, omdat oudere leraren doorgaans hoger zijn ingeschaald. Hiervoor wordt de GGL door een school aangeleverd en gecontroleerd door de accountant.<sup>15</sup> De GPLOP is het budget dat een school voor 1 fte ontvangt. De GPLOP wordt vanwege de GGL opgesplitst in een formatiebasisbedrag (GPLOP') en een formatieleeftijdsbedrag (GPLOP''). Om deze reden leidt de GGL tot veel complexiteit in de formules die worden gebruikt om de hoogte van de bekostiging voor een school te berekenen.

Dit gaat als volgt in zijn werk. Om de basisbekostiging voor personeelskosten te bepalen wordt eerst een bedrag per onderbouw- en bovenbouwleerling berekend. Dit bedrag is afhankelijk van de formatieve onderbouwing en de GGL van de school, waarbij de formatieve onderbouwing in hoogte verschilt voor de onderbouw en de bovenbouw. Vervolgens wordt het bedrag per onderbouw- en bovenbouwleerling vermenigvuldigd met het aantal onderbouw- en bovenbouwleerlingen. In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

- $\text{Aantal onderbouwleerlingen} * (0,0595 * \text{GPLOP}' + 0,0595 * \text{GGL} * \text{GPLOP}'') + \text{aantal bovenbouwleerlingen} * (0,0414 * \text{GPLOP}' + 0,0414 * \text{GGL} * \text{GPLOP}'')$

<sup>14</sup> Met een parameter wordt bedoeld: een bedrag of een factor vastgesteld door het Ministerie van OCW (bijvoorbeeld een vast bedrag per school). Een variabele wordt niet bepaald door OCW maar heeft voor elke school een bepaalde waarde (bijvoorbeeld het aantal leerlingen in de onderbouw).

<sup>15</sup> Overigens leidt de toe- of afname van de landelijke GGL niet tot meer of minder bekostiging voor het primair onderwijs. De GGL wordt alleen gebruikt als verdeelsleutel van het beschikbare budget, waarbij met gemiddelde leeftijden van minimaal 30 en maximaal 50 wordt gerekend.

### *Basisbekostiging – personeels- en arbeidsmarktbudget (P&A-budget)*

Het gedeelte van het P&A-budget dat voor alle basisscholen op dezelfde wijze tot stand komt en daarom tot de basisbekostiging wordt gerekend, bestaat uit een deel dat afhankelijk is van het aantal leerlingen en uit een vast bedrag per school dat voor alle scholen gelijk is.<sup>16</sup> Er wordt geen gebruik gemaakt van een formatieve onderbouwing of de GGL. In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

- Aantal leerlingen \* bedrag (P&A) + bedrag (vaste voet P&A).

### *Basisbekostiging – materiële instandhouding (MI)*

De basisbekostiging voor MI voor een school bestaat uit een leerling- en een groepsafhankelijke component. De leerlingafhankelijke component is een vast bedrag per school plus een bedrag per leerling. De groepsafhankelijke component wordt berekend door middel van een veronderstelling van het aantal groepen op de school, berekend op basis van het aantal leerlingen. Dit wordt per vestiging van een school gedaan.<sup>17</sup> Net als bij de basisbekostiging voor personeelskosten wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen onderbouwleerlingen en bovenbouwleerlingen. In formulevorm wordt het veronderstelde aantal groepen als volgt berekend:

- Aantal groepen =  $0,05 * \text{aantal onderbouwleerlingen} + 0,0343 * \text{aantal bovenbouwleerlingen} + (1,5642 - \text{aantal leerlingen} * 0,0115)$ .

Als op deze manier het veronderstelde aantal groepen is verkregen, wordt afhankelijk van het aantal groepen een vast bedrag verstrekt. Als het aantal groepen 2 is of meer, tot en met 6, hoort hier steeds een ander bedrag bij. Vervolgens is er een gelijk bedrag per groep dat wordt toegekend bij 7 groepen of meer. Tot slot, wordt er eenmalig een bedrag toegekend bij 13 groepen of meer.

### *Onbedoeld sturende werking*

De onbedoeld sturende elementen van de basisbekostiging zitten in het feit dat er onderscheid wordt gemaakt in bekostiging voor personeelskosten, bekostiging voor MI en het P&A-budget, in de formatieve onderbouwing, in de GGL en in de onderbouwing van de bekostiging voor MI.

Ten eerste het onderscheid in bekostiging voor personeelskosten en bekostiging voor MI. Hoewel schoolbesturen vrij zijn om personele bekostiging aan de materiële instandhouding te besteden en andersom, houden zij in de praktijk toch vaak vast aan deze verdeling. Andersom komt het ook voor dat belanghebbenden denken dat zij op basis van dit onderscheid in de bekostiging recht hebben op een minimale besteding van de bekostiging aan bijvoorbeeld lerarensalarissen. De Onderwijsraad merkt hierover het volgende op: «Zo bestaan in de beeldvorming in het primair en het voortgezet onderwijs afzonderlijke potjes voor personeel en voor materiële uitgaven, terwijl het formeel alleen gaat om de wijze waarop de rijksbijdrage berekend wordt. Daaruit komt bijvoorbeeld de gedachte voort dat besturen geld voor lerarensalarissen besteden aan de exploitatie van het schoolgebouw (...).»<sup>18</sup> Door deze bekostigingsonderdelen apart te noemen komen dus misverstanden in de wereld, terwijl het volstrekt logisch kan zijn om bijvoorbeeld in het ene jaar wat meer aan

<sup>16</sup> Er zijn daarnaast vormen van aanvullende bekostiging die gedeeltelijk via het P&A-budget worden toegekend.

<sup>17</sup> Een school kan bestaan uit een hoofdvestiging en één of meer nevenvestigingen.

<sup>18</sup> Advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen», Onderwijsraad, juli 2018, p. 27, Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 141.



personeelskosten en in het andere meer aan de MI te besteden. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om in een bepaald jaar veel aan onderhoud te doen en in het volgende jaar niet meer. Het bestuur moet hier elk jaar de goede afweging in maken.

Voor het apart benoemen van het P&A-budget geldt iets vergelijkbaars. Het P&A-budget is nog voor de invoering van de lumpsum geïntroduceerd als vrij besteedbaar budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid. Het gaat hier bijvoorbeeld om het inhuren van personeel dat gespecialiseerd is in personeelsbeleid of het inkopen van ondersteunende diensten. Inmiddels is het P&A-budget onderdeel van de lumpsum en deze middelen hoeven dus niet noodzakelijkerwijs aan personeels- en arbeidsmarktbeleid besteed te worden. Maar omdat het budget nog steeds apart wordt benoemd, wordt die schijn wel gewekt.

Ook de formatieve onderbouwing van de bekostiging voor personeelskosten werkt onbedoeld sturend. De formatieve onderbouwing houdt in dat er in de bekostiging rekening mee wordt gehouden hoeveel personeel er gemiddeld gesproken nodig is voor een bepaald aantal leerlingen. Dit wordt in de praktijk vaak als norm opgevat voor het aantal leerlingen per leraar en daarmee voor de klassengrootte. Maar besturen zijn vrij om daar zelf keuzes in te maken en voor een goede klassenindeling te zorgen. Het probleem wordt versterkt doordat er voor de onderbouw met meer personeel per leerling wordt gerekend dan voor de bovenbouw, wat suggereert dat klassen in de onderbouw kleiner moeten zijn. Het verschil in hoogte van de formatieve onderbouwing voor de onderbouw en de bovenbouw is het gevolg geweest van een intensivering om verkleining van de groepsgrootte in de onderbouw mogelijk te maken. Nu, met de lumpsumsystematiek, wordt verwacht dat besturen hier zelf de goede afweging in maken maar werkt de formatieve onderbouwing nog steeds onbedoeld als richtsnoer voor schoolbesturen of er worden discussies gevoerd waarbij de formatieve onderbouwing als uitgangspunt wordt genomen.

De bekostiging voor MI wordt gebaseerd op programma's van eisen (pve's) die eens in de vijf jaar worden vastgesteld bij ministeriële regeling, voor het laatst in 2017.<sup>19</sup> De pve's kunnen worden gezien als een onderbouwing van de gemiddelde hoogte van de bekostiging voor MI, waar de eerder getoonde formules worden gebruikt om de hoogte van de bekostiging voor een individuele school te berekenen. De pve's geven weer hoe de bekostiging voor MI is opgebouwd uit normbedragen voor de kostenposten waar de bekostiging voor MI van oudsher voor is bedoeld. Deze kostenposten zijn onderhoud, energie- en waterverbruik, publiekrechtelijke heffingen, (onderwijs)middelen en administratie, beheer en bestuur. Deze kostenposten zijn onderverdeeld in 18 categorieën en verder onderverdeeld in ongeveer 75 kostenposten in totaal. Voor elk van deze kostenposten geldt dat daar normbedragen in de bekostiging tegenover staan. Voor meubilair bijvoorbeeld, onderdeel van de kostenpost middelen, ziet dit eruit zoals in figuur 2. Van de gedetailleerde opbouw van de pve's gaat een onbedoeld sturende werking uit. De bekostiging voor MI maar ook de bekostiging voor personele lasten kunnen aan allerlei zaken worden besteed die in grote lijnen overeen zullen komen met de kostenposten in de pve's, maar niet noodzakelijkerwijs.

---

<sup>19</sup> Regeling vaststelling programma's van eisen, Staatscourant 2016, nr. 51878.

### Overzicht onderbouwing bekostigingsbedragen meubilair

omschrijving	vast bedrag per school	bedrag per leerling
Meubilair		
– groepsruimte	€ 44,38	€ 14,87
– gemeenschapsruimten	€ 115,10	€ 0,30
– speellokaal	€ 245,83	€ 0,77
– nevenruimten	€ 112,59	€ 0,19
– buitenaccommodatie	€ 113,05	€ 0,00
– overig	€ 65,50	€ 0,00
Totaal meubilair	€ 696,45	€ 16,13
leverancierskorting 3%	– € 20,89	– € 0,48
Onderhoud meubilair	€ 223,76	
Vergoedingsbedrag	€ 899,32	€ 15,65

Figuur 2: Een voorbeeld van de normbedragen in de programma's van eisen.

### Onvoorspelbaarheid

Dat de te ontvangen bekostiging soms lastig te voorspellen is, komt door de complexiteit en door de wijze waarop de bekostiging voor personeelskosten gedurende het schooljaar wordt bijgesteld.

Door de vele parameters die alleen al gebruikt worden bij het berekenen van de basisbekostiging, is het moeilijk voor schoolbesturen en andere stakeholders om zelf vroegtijdig een inschatting te maken van de te ontvangen bekostiging. Dit zit het maken van representatieve meerjarenbegrotingen, aan de hand waarvan beslissingen rondom bezuinigingen of intensiveringen genomen kunnen worden, in de weg. De Onderwijsraad zegt hierover het volgende: «De formules die uiteindelijk leiden tot vaststelling van de hoogte van het budget, zijn moeilijk te doorgronden. Gebrekkig inzicht in hoe de hoogte van het bedrag vastgesteld wordt, beperkt de mogelijkheden van onderwijsbesturen om op hun inkomsten te sturen en biedt onzekerheid omtrent de effecten van instellingsbeleid op die inkomsten.»<sup>20</sup>

De wijze waarop de personele bekostiging gedurende het schooljaar twee keer wordt bijgesteld maakt ook dat de hoogte van de te ontvangen bekostiging moeilijk te voorspellen is. Dit komt voort uit het feit dat de personele bekostiging in het po voor het schooljaar wordt toegekend. Het po is de enige onderwijssector waar dit voor geldt. De loonbijstelling, die voor een kalenderjaar wordt vastgesteld in de Rijksbegroting, heeft daardoor steeds betrekking op twee schooljaren. Daardoor moet de bekostiging voor personeelskosten na de initiële vaststelling nog twee keer worden bijgesteld en vindt de laatste bijstelling na afloop van het schooljaar plaats. Dit komt doordat de loonbijstelling vanuit het kabinet pas na afloop van het schooljaar bekend wordt. De bekostiging voor MI wordt toegekend op basis van het kalenderjaar omdat in het verleden de bekostiging voor MI door de gemeenten werd vastgesteld en dat ging per kalenderjaar. Toen het Rijk dat in 1985 overnam is dit gehandhaafd. Onder het declaratiestelsel werden personeelskosten altijd door het Rijk bekostigd op schooljaarbasis en bij de invoering van de lumpsum is deze situatie onveranderd gebleven. De wijze waarop de bekostiging wordt toegekend en bijgesteld kan schematisch worden weergegeven in een tijdlijn. Zie daarvoor figuur 3.

<sup>20</sup> Advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden», Onderwijsraad, juli 2018, p. 26, Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 141.

**Figuur 3: Tijdlijn met de beschikkingsmomenten in de huidige bekostigingssystematiek.**



### 2.2.2 Aanvullende bekostiging

Voor een aantal omstandigheden en gevallen wordt aanvullende bekostiging toegekend. Het gaat om aanvullende bekostiging voor kleine basisscholen, schoolleiding, onderwijsachterstanden, groei en nevenvestigingen. Deze vormen van aanvullende bekostiging worden elk op een eigen manier berekend. De aanvullende bekostiging voor kleine scholen tot 145 leerlingen bijvoorbeeld, die bekend staat als de kleine scholentoeslag (KST), wordt op de volgende wijze berekend:

- $KST = (2,1508 * GPLOP' + 2,1508 * GGL * GPLOP') - (\text{aantal leerlingen} * (0,0149 * GPLOP' + 0,0149 * GGL * GPLOP'))$

Hierbij komt nog een deel van de KST dat als onderdeel van het P&A-budget wordt berekend en een aanvullend deel voor zeer kleine scholen. Ook zit er een deel van de KST verwerkt in de formule om het veronderstelde aantal groepen voor de bekostiging voor MI te berekenen.

De verschillende vormen van aanvullende bekostiging voegen dus meer onderdelen, paramaters en variabelen toe aan de wijze waarop de bekostiging voor een school wordt berekend (afhankelijk van welke vormen van toepassing zijn). De aanvullende bekostiging maakt de bekostiging daardoor nog ingewikkelder. Hier staat tegenover dat door aanvullende bekostiging rekening gehouden kan worden met schoolspecifieke omstandigheden.

### 2.2.3 Ondersteuningsbekostiging

De ondersteuningsbekostiging is extra bekostiging voor scholen die plaats bieden aan leerlingen met bijvoorbeeld een leerstoornis of een lichamelijke en/of geestelijke handicap. Bij de ondersteuningsbekostiging spelen dezelfde problemen als bij de basisbekostiging voor zover gebruik wordt gemaakt van dezelfde begrippen, waaronder de GGL, de formatieve onderbouwing en de scheiding in bekostiging voor personeelskosten en bekostiging voor MI. Daarnaast heeft de ondersteuningsbekostiging eigen kenmerken die zorgen voor complexiteit: de manier waarop de middelen verdeeld worden en de systematiek van meebetalingen door instellingen aan overschrijdingen van het budget van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

De ondersteuningsbekostiging wordt op twee manieren verdeeld, door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (SWV) en door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), maar eerst wordt het totale budget voor ondersteuningsbekostiging per SWV bepaald. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

1. De totale ondersteuningsbekostiging wordt per SWV berekend op basis van een normbedrag per leerling uit het SWV. Bij de normbedragen, die voor elk SWV hetzelfde zijn, wordt onderscheid gemaakt tussen een bedrag voor de lichte ondersteuning en zware ondersteuning en onderscheid tussen po en vo. Bij de lichte ondersteuning po wordt rekening gehouden met het totaal aantal basisschoolleerlingen in het SWV en voor de zware ondersteuning po wordt dit aantal aangevuld met het aantal leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs (sbo). Bij de lichte ondersteuning vo wordt het budget bepaald op basis van het totaal aantal vo-leerlingen vermenigvuldigd met het aandeel lwoo- en pro-leerlingen die op 1-10-2012 in het samenwerkingsverband zaten.<sup>21</sup> Voor de zware ondersteuning vo wordt rekening gehouden met het aantal vo-leerlingen in een samenwerkingsverband. Voor elke berekening geldt een apart normbedrag voor personeelskosten en een apart normbedrag voor MI.
2. De sbo en (v)so-scholen ontvangen een deel van deze ondersteuningsbekostiging van DUO. DUO houdt deze bekostiging in op het totale budget voor ondersteuningsbekostiging van het SWV waarbij de school is aangesloten.  
Voor sbo-scholen wordt deze ondersteuningsbekostiging door DUO verstrekt op basis van 2% van het totale aantal leerlingen van de basisscholen in het SWV. Hier wordt dus met de aanname gewerkt dat scholen voor sbo gemiddeld gesproken plaats zullen bieden aan 2% van het aantal leerlingen op de deelnemende basisscholen. Er wordt niet gekeken naar het daadwerkelijke aantal leerlingen op de sbo-scholen. Hierdoor ontvangen de sbo-scholen soms voor te veel en soms voor te weinig leerlingen bekostiging van DUO. Indien ze voor te weinig leerlingen bekostiging ontvangen, dan is het SWV verplicht deze bekostiging aan te vullen. Maar andersom, indien de scholen voor sbo voor te veel leerlingen bekostiging ontvangen, dan zijn ze niet wettelijk verplicht het surplus over te dragen aan het SWV. Scholen voor (v)so ontvangen de gehele ondersteuningsbekostiging vanuit het SWV. Dit is gebaseerd op het daadwerkelijke aantal leerlingen op de (v)so-scholen en de zwaarte van de door het SWV afgegeven toelaatbaarheidsverklaring (hierna: TLV). DUO maakt het budget waar de scholen recht op hebben direct over en houdt dit in op het budget dat de SWV'en krijgen voor zware ondersteuning. Dit is duidelijk eenvoudiger dan de «2%-systematiek» voor sbo-scholen omdat het op deze manier met één geldstroom geregeld is.
3. Het restant van de totale ondersteuningsbekostiging, dus uitgezonderd de middelen die sbo- en (v)so-scholen van DUO ontvangen, verdeelt het SWV. Zoals hiervoor beschreven, is het SWV in ieder geval verplicht extra middelen te verstrekken aan de scholen voor sbo die meer leerlingen hebben dan wordt aangenomen op basis van 2%. Daarnaast is het SWV verplicht middelen te verstrekken aan sbo- en (v)so-scholen voor de toename in het aantal leerlingen op 1 februari ten opzichte van 1 oktober of als een leerling naar het sbo of (v)so in een ander SWV gaat. De resterende middelen zet het SWV in volgens het eigen beleid, uitgewerkt in het ondersteuningsplan.

---

<sup>21</sup> De bekostiging van lichte ondersteuning VO is verder geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

De systematiek van het meebetalen door scholen aan overschrijdingen van het ondersteuningsbudget werkt als volgt. Als het budget voor ondersteuningsbekostiging van een SWV overschreden wordt doordat de directe bekostiging die door DUO wordt verstrekt (punt 2 hierboven) meer bedraagt dan de totale ondersteuningsbekostiging per SWV (punt 1 hierboven), dan wordt hiervoor naar rato van het aantal leerlingen bekostiging verminderd bij de deelnemende scholen aan het desbetreffende SWV. Deze systematiek zorgt ervoor dat het Rijk altijd voldoende middelen heeft om te bekostigen en voorkomt dat leerlingen te gemakkelijk worden doorverwezen naar een sbo- of (v)so-school. Deze systematiek is niet alleen ingewikkeld maar daarnaast ook inconsistent. Bij een doorverwijzing vanuit een basisschool naar een sbo-school, waardoor het budget voor de lichte ondersteuning kan worden overschreden, betaalt de sbo-school zelf niet mee in het geval van overschrijding van het budget. Aan de andere kant betalen (v)so-scholen wel mee aan overschrijdingen van het budget voor de zware ondersteuning, hoewel zij weinig invloed kunnen uitoefenen op het doorverwijzen naar het (v)so. Vanuit het doel van deze systematiek rond overschrijdingen gedacht om enigszins een rem te zetten op te gemakkelijk doorverwijzen, is dit dus niet logisch. Een dergelijke rem werkt alleen als die van toepassing is op scholen die via doorverwijzingen ook daadwerkelijk de uitputting van het budget beïnvloeden. De huidige inconsistentie van de systematiek maakt het nog moeilijker om die te begrijpen.

#### 2.2.4 Bijzondere bekostiging

Tot slot bestaat er de mogelijkheid voor schoolbesturen om bijzondere bekostiging aan te vragen voor leerlingen uit bepaalde doelgroepen. Deze mogelijkheid is er onder andere voor asielzoekers en leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Anders dan de overige onderdelen van de bekostiging, die van rijkswege toegekend worden, moet bijzondere bekostiging in veel gevallen worden aangevraagd. Een schoolbestuur krijgt binnen redelijke termijn te horen of de aanvraag wordt gehonoreerd en welke bekostiging er verstrekt wordt. Het gaat over het algemeen niet om grote aantallen leerlingen en de relatie tussen de aanwezigheid van leerlingen uit bepaalde categorieën en de bekostiging die ervoor verstrekt wordt is duidelijk. Sommige categorieën van bijzondere bekostiging kennen het onderscheid tussen personele bekostiging en bekostiging voor MI en ook de begrippen GGL, GPL en de formatieve onderbouwing komen voor. Tot op zekere hoogte speelt hier dus dezelfde problematiek.

#### 2.2.5 Conclusie

De basisbekostiging maakt het grootste deel uit van de bekostiging voor basisscholen. Daarnaast vormt de ondersteuningsbekostiging ook een groot deel van het budget voor sbo- en (v)so-scholen. De aanvullende bekostiging en bijzondere bekostiging zijn van belang voor scholen die onder een bepaalde doelgroep vallen (bijvoorbeeld kleine scholen) of leerlingen hebben uit een bepaalde doelgroep.

De basisbekostiging is complex omdat voor de toekenning van bekostiging aan een school gebruik wordt gemaakt van verschillende formules met veel verschillende paramaters en variabelen. Voor een groot deel komt dit door het gebruik van de begrippen GGL en de formatieve onderbouwing in de personele bekostiging en de berekening van het veronderstelde aantal groepen voor het groepsafhankelijke deel van de bekostiging voor MI. Ook bevat de basisbekostiging veel ongewenst sturende elementen. In de eerste plaats komt dat door de benamingen bekostiging voor personeelskosten en voor MI en de onderliggende pve's. Ook de formatieve onderbouwing is ongewenst sturend omdat die een

klassengrootte impliceert, te meer door het verschil tussen onderbouw en bovenbouw. Tot slot is de basisbekostiging moeilijk te voorspellen, vooral vanwege het feit dat de bekostiging voor personeel op schooljaarbasis wordt toegekend. Hierdoor zijn er extra beschikkingsmomenten nodig en kan de bekostiging pas na afloop van het schooljaar definitief worden vastgesteld omdat de Rijksbegroting op basis van het kalenderjaar werkt.

In tegenstelling tot de basisbekostiging, zijn de ondersteuningsbekostiging, de aanvullende bekostiging en de bijzondere bekostiging niet voor alle scholen in het po van toepassing. Naast het voordeel van extra bekostiging leidt het voor scholen waarvoor vormen van deze bekostiging van toepassing zijn, tot extra complexiteit van de wijze waarop de totale bekostiging wordt toegekend. Voor een deel komt dit doordat voor deze vormen van bekostiging net als bij de basisbekostiging vaak gebruik wordt gemaakt van de parameters GGL en formatieve onderbouwing. Voor een ander deel hebben deze vormen van bekostiging eigen kenmerken die complexiteit toevoegen. Deze vormen van bekostiging hebben ook een ongewenst sturende werking, voor een deel weer via de formatieve onderbouwing, maar ook door de specifieke benamingen die ze hebben. Ook deze middelen zijn namelijk lumpsum.

### *2.3 Nieuwe systematiek*

Met dit wetsvoorstel wordt de bekostiging voor scholen in het po aanzienlijk vereenvoudigd. De doelstelling is drieledig: het verminderen van de complexiteit, het verminderen van de onbedoeld sturende werking en het vergroten van de voorspelbaarheid van de te ontvangen bekostiging. Deze wet regelt daartoe op hoofdlijnen de volgende zaken:

1. De basisbekostiging gaat voor alle basisscholen bestaan uit één bedrag per school en één bedrag per leerling. Voor de sbo-scholen en so-scholen wordt hetzelfde bedrag per leerling gehanteerd als voor basisscholen. Voor vso-scholen wordt voor het bedrag per vso-leerling zoveel mogelijk aangesloten bij het bedrag per vo-leerling. Voor het bedrag per school wordt onderscheid gemaakt tussen sbo-, so- en vso-scholen. Als onderdeel van deze vereenvoudiging van de basisbekostiging worden de bekostiging voor personeelskosten, de bekostiging voor MI en het P&A-budget samengevoegd. De parameters GGL en formatieve onderbouwing verdwijnen uit de basisbekostiging, inclusief het verschil tussen onderbouw en bovenbouw.
2. De gehele bekostiging wordt voor het kalenderjaar toegekend in plaats van dat de personele bekostiging voor het schooljaar wordt toegekend en de materiële bekostiging voor het kalenderjaar. In verband daarmee wordt de teldatum voor het leerlingenaantal waarvoor wordt bekostigd verschoven van 1 oktober t-1 naar 1 februari t-1. Ook wordt de groeibepaling voor het sbo en (v)so afgeschaft. Dit is de verplichting voor een SWV om middelen te geven aan sbo- en (v)so-scholen voor de toename in het aantal leerlingen op 1 februari ten opzichte van 1 oktober. De groeiregeling voor het bo blijft, maar zal worden aangepast vanwege de teldatumverschuiving. Dit wordt in lagere regelgeving verder uitgewerkt.
3. Het samenvoegen van de bekostiging voor personeel en MI en het schrappen van de parameters GGL en formatieve onderbouwing wordt ook doorgevoerd voor de aanvullende bekostiging, de bijzondere bekostiging en de ondersteuningsbekostiging. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de terminologie van de vereenvoudiging van de bekostiging in de WVO en als gevolg daarvan wordt de huidige aanvullende bekostiging voortaan extra bekostiging genoemd en de huidige bijzondere bekostiging voortaan aanvullende bekostiging. Ondersteuningsbekostiging houdt dezelfde naam maar

- de bekostigungsstromen voor lichte ondersteuning en zware ondersteuning worden nu expliciet benoemd in de wet.
4. Er worden twee aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen voor de ondersteuningsbekostiging doorgevoerd. Ten eerste wordt de ondersteuningsbekostiging voor scholen voor sbo door DUO (vanuit het budget van het SWV toegekend op basis van het feitelijke aantal ingeschreven leerlingen in plaats van op basis van 2% van alle basisschoolleerlingen in het SWV. Ten tweede wordt de systematiek van meebetalen aan overschrijdingen van de ondersteuningsbekostiging van het SWV consistent gemaakt. Scholen betalen voortaan alleen mee als zij zelf met doorverwijzingen de overschrijding konden beïnvloeden.

De voorstellen op deze hoofdlijnen worden nu uitgebreid beschreven.

### 2.3.1 Vereenvoudiging basisbekostiging

Met deze wet wordt de basisbekostiging vereenvoudigd tot één bedrag per leerling voor alle bo-, sbo- en so-scholen. Het bedrag per vso-leerling wordt apart vastgesteld omdat het logischer is om de hoogte hiervan gelijk te stellen aan het bedrag per vo-leerling. Het bedrag per sbo-leerling en so-leerling was voorheen hoger respectievelijk lager dan het bedrag per bo-leerling. Het gelijkmaken van het bedrag per leerling wordt gecorrigeerd door het verhogen respectievelijk verlagen van het ondersteuningsbedrag per leerling. Het gelijkstellen van het bedrag per vso-leerling aan het bedrag per vo-leerling gebeurt op overeenkomstige wijze. Naast het bedrag per leerling, komen er vier bedragen per school: één bedrag voor een bo-school, één voor sbo-school, één voor een so-school en één voor een vso-school. Indien een school zowel so als vso aanbiedt, dan ontvangt die beide bedragen per school. Tot slot worden de bedragen per school verschillend vastgesteld afhankelijk van de schoolgrootte, zoals nu ook het geval is.

De basisbekostiging wordt dus omgevormd naar één bedrag per leerling en vier bedragen per school, hoewel hier zoals beschreven in de vorige alinea een paar kleine uitzonderingen op zijn (het bedrag per vso-leerling is anders en de bedragen per school verschillen afhankelijk van de schoolgrootte). Om de basisbekostiging om te vormen naar deze bedragen, zijn twee stappen nodig. Eerst worden de parameters geschrapt die nu gebruikt worden voor de bekostiging voor personeel, GGL en formatieve onderbouwing. Vervolgens worden er verschillende onderdelen van de huidige bekostiging samengevoegd, namelijk de bekostiging voor personeelskosten, bekostiging voor MI en het P&A-budget, om te komen tot één bedrag per leerling en de basisbedragen per school. Met de samenvoeging van deze onderdelen, komen de parameters die voorheen voor de bekostiging voor MI en het P&A-budget gebruikt werden, te vervallen. Omdat de basisbekostiging voor een groot deel van de bekostiging van alle po-scholen zorgt, zoals beschreven in paragraaf 2.2.1, levert deze vereenvoudiging van de basisbekostiging veel op wat betreft het verminderen van de complexiteit en de onbedoeld sturende werking van de bekostiging.

#### *Afschaffing GGL, GPLOP en formatieve onderbouwing*

De formatieve onderbouwing wordt met deze wet geschrapt, inclusief het verschil in hoogte van de bekostiging dat in de huidige bekostiging voor de onderbouw en de bovenbouw geldt. De huidige opslag voor onderbouwleerlingen wordt dan dus gelijk verdeeld over alle leerlingen. Ook de GGL wordt geschrapt. De hoogte van de bekostiging van een school is voortaan dus niet meer afhankelijk van de leeftijd van de leraren op die

school. Het schrappen van de GPLOP maakt in de praktijk niet veel verschil. De verschillende bedragen, zoals de basisbedragen per leerling en het bedrag per school, worden nog steeds vastgesteld op een hoogte die voldoet aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Het schrappen van de GPLOP heeft dus geen gevolgen voor de hoogte van de bekostiging, alleen worden in de berekening van de bekostiging de gemiddelde personeelskosten niet meer als zodanig benoemd.

#### *Samenvoegen bekostiging voor personeel, MI en P&A-budget*

De tweede stap om te komen tot de basisbedragen is het samenvoegen van de bekostiging voor personeelskosten, de bekostiging voor MI en het P&A-budget. De wettelijke grondslag voor de basisbedragen wordt geformuleerd in algemene zin, zodat duidelijk is dat deze voor zowel personeelskosten, personeelsbeleid als materiële instandhouding zijn bedoeld. Dit is ook op deze manier gedaan in de WVO als onderdeel van het Wetsvoorstel vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen.<sup>22</sup> Doordat de bekostiging voor MI en het P&A-budget worden geschrapt als zelfstandige bekostigingsonderdelen, kunnen er bekostigingsparameters vervallen en wordt de bekostiging dus eenvoudiger.

Het samenvoegen van de bekostigingsonderdelen leidt verder tot het vervallen van de pve's. Hierdoor worden er niet meer afzonderlijke bedragen vastgesteld voor bijvoorbeeld onderhoud en middelen. Ook het bedrag voor administratie, beheer en bestuur (ABB) wordt niet meer afzonderlijk vastgesteld. Doordat in de overschrijdingsregeling wel is opgenomen dat de uitgaven en ontvangsten voor ABB buiten beschouwing kunnen worden gelaten, is dit onderdeel voor de ontvangsten genormeerd vastgesteld op 0,65 procent van de bekostiging. Dit percentage is enkel vastgelegd ten behoeve van de overschrijdingsregeling.

Een andere wijziging naar aanleiding van het samenvoegen van de bekostigingsonderdelen voor personeelskosten, MI en het P&A-budget heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten het aantal uren berekenen waarvoor zij ruimte beschikbaar moeten stellen of bekostiging moeten verstrekken aan scholen voor de lichamelijke opvoeding. Voorheen werd voor deze berekening aangesloten bij de berekening van het genormeerde aantal groepen, één van de parameters van de bekostiging voor MI. Door het vervallen van de berekening van het aantal groepen als bekostigingsparameter, wordt de gemeenteraad verplicht om bij verordening een regeling vast te stellen hoe zij het aantal veronderstelde groepen berekent waarvan uitgegaan wordt bij het faciliteren van de lichamelijke opvoeding. De gemeenteraad stelt bij verordening nu ook al een regeling vast met betrekking tot onder andere de oppervlakte en de indeling van schoolgebouwen. De nieuwe verplichting sluit dus aan bij een al gangbare werkwijze.

Tot slot leidt het samenvoegen van de bekostigingsonderdelen niet tot andere wijze waarop de bekostiging wordt bijgesteld voor loon- en prijsontwikkeling. De loonbijstelling wordt altijd in de bekostiging verwerkt, tenzij er vanwege begrotingstechnische overwegingen wordt gekozen om dit niet te doen. Dit zal echter slechts bij uitzondering gebeuren en kan zich bijvoorbeeld voordoen als er Rijksbreed een nullijn wordt afgesproken. De prijsbijstelling blijft wettelijk verplicht om toe te kennen voor het volgende kalenderjaar, waarbij de hoogte van de prijsbijstelling op dezelfde manier berekend wordt als voorheen door

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 354, nr. 2.



gebruik te maken van de ramingen van het CPB voor de netto materiële overheidsconsumptie.

### 2.3.2 Bekostiging op kalenderjaarbasis

De tweede hoofdlijn van de vereenvoudiging is het volledig toekennen van de bekostiging op kalenderjaarbasis. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1 wordt de bekostiging voor personeelskosten momenteel op basis van het schooljaar toegekend. De bekostiging voor MI wordt op basis van het kalenderjaar toegekend. Door volledig over te stappen op kalenderjaarbekostiging komt dit verschil dus te vervallen. Dit leidt tot grotere voorspelbaarheid, omdat de loonbijstelling dan voortaan in één keer kan plaatsvinden tijdens het lopende boekjaar en het aantal beschikkingsmomenten wordt verminderd van vier naar twee.

#### *Verschuiving teldatum*

De overgang naar kalenderjaarbekostiging gaat gepaard met een verschuiving van de teldatum die gehanteerd wordt als uitgangspunt voor de bekostiging naar 1 februari t-1. De huidige teldatum van 1 oktober t-1 handhaven zou problemen hebben opgeleverd in de uitvoering en zou schoolbesturen en SWV-en te laat zekerheid geven over de te ontvangen bekostiging omdat deze datum slechts drie maanden voor het kalenderjaar ligt waar de bekostiging voor wordt toegekend. Deze periode van drie maanden is niet toereikend om voor de hele sector po alle telgegevens te verwerken voor de start van het kalenderjaar. De kalenderjaarbekostiging in het voortgezet onderwijs (vo) werkt wel met 1 oktober direct voorafgaand aan het bekostigingsjaar als teldatum, maar het aantal scholen in het vo is ook veel lager waardoor de uitvoering sneller verloopt. Daarnaast wordt de bekostiging altijd eerst toegekend op basis van een voorlopige leerlingentelling die pas later definitief wordt op basis van controles van accountants. Dit leidt dus nog, in het jaar waarvoor de bekostiging wordt toegekend, tot fluctuaties in de hoogte van de te ontvangen bekostiging. Die fluctuaties zijn door de schaalgrootte voor schoolbesturen in het vo over het algemeen goed op te vangen, maar in het po zouden deze fluctuaties problematisch zijn. Door de verschuiving van de teldatum naar 1 februari t-1, weten de schoolbesturen en SWV-en in het po altijd op tijd waar ze aan toe zijn. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid van de te ontvangen bekostiging. Bijkomend voordeel van de nieuwe teldatum 1 februari is dat deze midden in het schooljaar valt en daarmee representatiever is voor het werkelijke aantal leerlingen op een school.

#### *Afschaffing groeiregeling sbo en (v)so*

Scholen werden bekostigd op basis van teldatum 1 oktober t-1. Vanuit het SWV ontvingen scholen ondersteuningsbekostiging op basis van het aantal afgegeven TLV's per 1 oktober (inclusief de bekostigingscategorie). Gedurende het schooljaar kunnen leerlingen worden doorverwezen naar het sbo of (v)so, waardoor het aantal leerlingen toeneemt gedurende het schooljaar. Om te voorkomen dat de ontvangende school hiervoor lange tijd geen bekostiging krijgt, is de groeiregeling geïntroduceerd. Als er op 1 februari volgend op de teldatum van 1 oktober meer leerlingen (c.q. nieuwe TLV's) zijn, dan krijgt de school daarvoor bekostiging vanuit het samenwerkingsverband.

De verschuiving van de teldatum naar 1 februari heeft tot gevolg dat de regeling voor het sbo en het (v)so niet langer nodig is en daarom wordt deze regeling in deze wet geschrapt. Met de nieuwe teldatum 1 februari zal de groei van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari

voortaan al in het leerlingenaantal zitten. De groeiregeling is daardoor niet meer nodig. Een risico is echter dat de teldatum 1 februari en het afschaffen van de groeiregeling tot onbedoelde, negatieve gedragseffecten kunnen leiden. Scholen zouden in voorkomende gevallen om financiële redenen kunnen wachten tot na 1 februari met het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm. Zelf zouden zij dan een jaar langer bekostiging krijgen voor de betreffende leerlingen en de ontvangende sbo- of (v)so-school zou de bekostiging voor deze leerlingen een jaar mislopen. Daarom introduceert deze wet een regeling voor de situatie waarin na 1 februari een meer dan gemiddeld aantal leerlingen wordt doorverwezen naar sbo- en (v)so-scholen. Het SWV worden verplicht in het ondersteuningsplan te voorzien in de wijze waarop wordt vastgesteld dat sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal leerlingen en de wijze waarop dit financieel wordt gecompenseerd aan de sbo- en (v)so-scholen.<sup>23</sup> De vraag wat een «meer dan een gemiddelde toename» is, moet door het SWV worden beantwoord, omdat dit afhankelijk is van de lokale omstandigheden, zoals hoeveel zorg op de bij het SWV aangesloten reguliere scholen zelf wordt aangeboden. Het SWV moet daarom straks in het ondersteuningsplan aangeven op welke wijze wordt vastgesteld of sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal ingeschreven leerlingen met een door het samenwerkingsverband afgegeven toelaatbaarheidsverklaring en hoe dit wordt gecompenseerd. De PO-Raad zal een handreiking opstellen, die met name ziet op de vraag hoe een SWV de meer dan gemiddelde groei kunnen bepalen voor de bij hen aangesloten scholen. In de onderliggende regelgeving zal worden voorzien in een nadere invulling van dit criterium. In de evaluatie van het wetsvoorstel zal expliciet aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de proportionaliteit van deze regeling.

#### *Aanvang, beëindiging en samenvoeging bekostiging*

Tot slot heeft de introductie van de kalenderjaarbekostiging ook gevolgen voor de systematiek rondom de aanvang en beëindiging van de bekostiging van een school en voor de bekostiging in het geval van samenvoeging van scholen.

Wat betreft de aanvang van de bekostiging bij de oprichting van een nieuwe school blijft het logisch om per 1 augustus, aan het begin van het schooljaar, te starten met de bekostiging. De bekostiging wordt weliswaar per kalenderjaar toegekend en verstrekt, maar voor het eerste kalenderjaar zal slechts voor vijf maanden bekostiging worden toegekend, namelijk vanaf augustus tot het einde van het kalenderjaar. Aangezien het hier nieuwe scholen betreft, is in deze gevallen nog geen leerlingenaantal bekend. De nieuwe school wordt de eerste vijf maanden voorlopig bekostigd op basis van een prognosetelling. Vervolgens wordt de bekostiging voor de eerste vijf maanden aangepast op basis van het werkelijk aantal leerlingen op 1 oktober van dat schooljaar. Voor het daaropvolgende kalenderjaar wordt de bekostiging voorlopig toegekend aan de hand van die telling van 1 oktober en vervolgens op basis van de

---

<sup>23</sup> Voor het bo geldt een groeiregeling met een ander karakter, deze blijft gehandhaafd in aangepaste vorm. Deze groeiregeling ziet niet op het verschil in het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari maar heeft betrekking op groei boven een bepaalde drempelwaarde. Dergelijke groei kan van maand tot maand optreden waarbij de verschillen tussen scholen groot zijn. Dit heeft bijvoorbeeld met de instroom van 4-jarigen gedurende het schooljaar te maken maar ook bijvoorbeeld de komst van een asielzoekerscentrum in de buurt kan tot dergelijke groei leiden. De groeiregeling voor het bo blijft dus gehandhaafd maar er wordt overlegd met de sector om de onderliggende systematiek in de lagere regelgeving te moderniseren.

officiële telling van 1 februari in dat jaar definitief vastgesteld.<sup>24</sup> Het kalenderjaar daarna wordt de nieuwe school net als de bestaande scholen bekostigd op basis van 1 februari t-1. Voor de beëindiging van de bekostiging bij het sluiten van een school geldt het volgende: als de bekostiging vanaf een bepaald schooljaar wordt stopgezet, kan dit vanaf het einde van het laatste schooljaar worden doorgevoerd door de betreffende kalenderjaarbeschikking opnieuw vast te stellen en de bekostiging voor de laatste vijf maanden van het kalenderjaar te corrigeren.

Wat betreft de bekostiging in het geval van samenvoeging van scholen, zijn er twee veranderingen als gevolg van dit wetsvoorstel. Ten eerste wordt voortaan het restant van de gehele kalenderjaarbekostiging van de opgeheven school uitgekeerd aan de overgebleven school na samenvoeging. Voorheen gold dit alleen voor de MI, maar vanwege het samenvoegen van de bekostiging voor personeelskosten en MI en de overgang naar kalenderjaarbekostiging geldt dit voortaan voor de gehele bekostiging. Ten tweede is in de wet opgenomen dat er nadere regels gesteld worden om duidelijk te maken wanneer er sprake is van samenvoeging van scholen voor de bekostiging. Dit wordt nader uitgewerkt bij amvb. In ieder geval zal er sprake moeten zijn van instroom van leerlingen van de opgeheven school in de overgebleven school om het restant van de gehele kalenderjaarbekostiging van de opgeheven school, zoals hierboven toegelicht, uit te keren.

### 2.3.3 Vereenvoudiging aanvullende en bijzondere bekostiging

De aanvullende en bijzondere bekostiging worden met deze wet grotendeels op dezelfde wijze aangepast als de basisbekostiging. Deze vormen van bekostiging zullen in ieder geval ook op basis van het kalenderjaar worden toegekend. Indien van toepassing, worden ook bij deze vormen van bekostiging onderdelen voor personeelskosten en MI samengevoegd en de GGL en de formatieve onderbouwing uit de bekostigingsformules gehaald. Daarnaast is aansluiting gezocht bij de terminologie van de vereenvoudiging in de WVO. Als gevolg daarvan wordt aanvullende bekostiging voortaan extra bekostiging genoemd en bijzondere bekostiging wordt aanvullende bekostiging.

De aanvullende en bijzondere bekostiging worden dus weliswaar op een vergelijkbare wijze als de basisbekostiging vereenvoudigd, maar er is niet voor gekozen deze vormen van bekostiging samen te voegen met de basisbekostiging. In een bekostigingsbeschikking blijven deze vormen van bekostiging daardoor zelfstandig zichtbaar. Hierdoor blijven er weliswaar meer parameters in de beschikking, maar op deze manier wordt recht gedaan aan de specifieke doeleinden waarvoor de aanvullende en bijzondere bekostiging worden verstrekt. Verdere vereenvoudiging zou snel tot grote herverdeeffecten leiden en geen recht doen aan de schoolspecifieke omstandigheden.

### 2.3.4 Aanvullende maatregelen ondersteuningsbekostiging

De ondersteuningsbekostiging wordt op dezelfde wijze vereenvoudigd als de basisbekostiging, hetgeen een aanzienlijke vereenvoudiging voor de sbo- en (v)so-scholen oplevert. Zoals eerder aangegeven vormt de ondersteuningsbekostiging namelijk een groot deel van de totale

---

<sup>24</sup> Merk op dat in deze gevallen dan in feite wel met een teldatum van 1 oktober wordt gewerkt die slechts 3 maanden ligt voor aanvang van het kalenderjaar waar de bekostiging voor wordt verstrekt (t-3 maanden). Maar omdat het hier alleen om nieuwe scholen gaat, zal het op tijd verwerken van de gegevens geen probleem zijn.

bekostiging van deze scholen. Daarnaast worden twee aanvullende vereenvoudigingsmaatregelen bij de ondersteuningsbekostiging doorgevoerd: de 2%-systematiek wordt afgeschaft en de systematiek van meebetalen aan overschrijdingen wordt consistent gemaakt.

#### *Afschaffen 2%-systematiek*

De ondersteuningsbekostiging voor sbo-scholen wordt voortaan op basis van het daadwerkelijke aantal ingeschreven leerlingen op de betreffende school toegekend door DUO, die dit inhoudt op het budget voor ondersteuningsbekostiging van het SWV. Daarmee wordt dit op dezelfde wijze gedaan als momenteel al bij het (v)so wordt gedaan. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 gaat de huidige systematiek voor het te bekostigen leerlingenaantal uit van 2% van het totale aantal basisschoolleerlingen in het SWV waar de betreffende sbo-school deel van uitmaakt. Als de sbo-school in werkelijkheid meer leerlingen heeft, is het SWV verplicht hiervoor te compenseren, maar voor de omgekeerde situatie is wettelijk niets geregeld. Door de ondersteuningsbekostiging van Rijksweg toe te kennen op basis van het daadwerkelijke aantal ingeschreven leerlingen wordt de systematiek eenvoudiger. Bijkomend voordeel is de consistentie met de systematiek voor het (v)so. Om op basis van het daadwerkelijke aantal ingeschreven leerlingen te bekostigen, is het nodig dat TLV's door de sbo-scholen voor de leerlingen worden geregistreerd bij DUO. Dit doen (v)so-scholen momenteel ook al voor hun leerlingen. Als gevolg hiervan wordt automatisch bijgehouden welk SWV een leerling heeft doorverwezen naar een sbo-school. DUO kan de betreffende school voor sbo dan ook direct bekostigen en dit inhouden op de bekostiging van het SWV dat de leerling toelaatbaar heeft verklaard tot een sbo-school

#### *Consistentie meebetalen aan overschrijdingen*

De systematiek van het meebetalen aan overschrijding van het budget voor ondersteuningsbekostiging van het SWV bij het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm, wordt consistent gemaakt. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 is deze systematiek momenteel niet consistent in het wel of niet meebetalen aan overschrijdingen. In figuur 4 worden de huidige en de nieuwe situatie schematisch weergegeven met twee tabellen. Scholen gaan in de nieuwe situatie alleen nog meebetalen aan de overschrijding als zij dit zelf met doorverwijzingen konden beïnvloeden. De systematiek op zich blijft redelijk complex. Maar zoals ook beschreven in paragraaf 2.2.3 is dit nodig voor enige zelfregulering in het doorverwijzen, door financiële gevolgen te verbinden aan het doorverwijzen van leerlingen naar een duurdere onderwijsvorm.

**Figuur 4.A: Meebetalen aan overschrijding van het ondersteuningsbudget, huidige situatie.**

Wie betaalt mee? (huidige situatie)	Regulier	Licht	Zwaar
Lichte ondersteuning PO	X		
Lichte ondersteuning VO	X	x	x
Zware ondersteuning PO	X	x	x
Zware ondersteuning VO	X	x	x

**Figuur 4.B: Meebetalen aan overschrijding van het ondersteuningsbudget, nieuwe situatie.**

Wie betaalt mee? (nieuwe situatie)	Regulier	Licht	Zwaar
Lichte ondersteuning PO	X		
Lichte ondersteuning VO	X		
Zware ondersteuning PO	X	x	

Wie betaalt mee? (nieuwe situatie)	Regulier	Licht	Zwaar
Zware ondersteuning VO	X	x	

### Wijzigingen WVO

Voor de vereenvoudiging van de ondersteuningsbekostiging zijn, naast wijzigingen van de WPO en de WEC, ook wijzigingen van de WVO nodig. De teldatum voor de SWV-en in het vo blijft 1 oktober t-1, net als voor de scholen die lichte ondersteuning bieden (lwoo en pro). Maar wat betreft de zware ondersteuning gaat de teldatum mee naar 1 februari t-1. Dit komt doordat de bekostiging voor het vso onderdeel is van de bekostiging van het primair onderwijs (artikel 1 op de OCW-begroting). Het gevolg is dat het SWV bekostigd wordt op basis van een andere teldatum dan op basis waarvan de vso-scholen bekostiging ontvangen. Het gevolg van twee teldata is dat het SWV VO al voor haar teldatum van 1 oktober, voordat haar bekostiging berekend wordt, weet hoeveel bekostiging er wordt ingehouden doordat het direct van het Rijk aan de vso-scholen wordt toegekend. De WVO wordt ook aangepast om de systematiek in bovenstaande tabel met betrekking tot meebetalen bij overschrijding van de ondersteuningsbekostiging van het SWV te bewerkstelligen: scholen met lwoo- en pro-leerlingen hoeven niet langer mee te betalen bij overschrijding van het budget voor lichte ondersteuning en scholen voor vso hoeven niet meer mee te betalen bij overschrijding van het budget voor zware ondersteuning.

### 2.3.5 Conclusie

Ter afsluiting van deze paragraaf is hieronder een voorbeeld uitgewerkt van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek. In het voorbeeld is de bekostiging weergegeven voor een basisschool, die op basis van de teldatum wordt verstrekt. Dit is exclusief eventuele aanvullende bekostiging waar de school recht op zou kunnen hebben en de ondersteuningsbekostiging die vanuit het SWV kan worden ontvangen.

Het voorbeeld is uitgewerkt voor een basisschool met één vestiging met 120 leerlingen op 1 februari. Voor de extra bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid is uitgegaan van een achterstandsscore van de school van 18. De bedragen zijn indicatief. Deze zullen in de AMvB's en ministeriële regelingen die onder de wetten vallen worden uitgewerkt.

**Figuur 5: voorbeeld van de bekostiging voor een school met het nieuwe bekostigingsmodel.**

Onderdeel	Formule (bedrag)	Totaal (x aantal)
Basisbedrag per leerling	€ 4.900 per leerling	€ 588.000
Prestatiebox	€ 188 per leerling	€ 22.600
Vast bedrag per school	€ 88.000 (als school meer dan 99 leerlingen)	€ 88.000
Kleinescholentoeslag	€ 198.000 – € 1.320 per leerling	€ 39.600
Onderwijsachterstanden	€ 530 per achterstandseenheid	€ 9.500
<b>Totaal</b>		<b>€ 747.700</b>

## 3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging voor schoolbesturen en belanghebbenden, met uitzondering van de financiële gevolgen. Die worden in paragraaf 7 beschreven.

### *Meer inzicht in te ontvangen bekostiging*

Een gevolg van het vervallen van een groot aantal parameters is dat de bekostigingsbeschikking minder uitgebreid en veel overzichtelijker is. Daardoor zal de vereenvoudiging voor schoolbesturen en belanghebbenden (zoals medezeggenschapsraden, schoolleiders en raden van toezicht) naar verwachting leiden tot meer begrip en kennis van de bekostigingssystematiek. Hierdoor krijgt men een duidelijker inzicht in de totstandkoming van de bekostiging. Samen met het verdwijnen van de sturende elementen in de bekostiging zal dit naar verwachting bijdragen aan een beter gesprek tussen schoolbestuurders en belanghebbenden over de wijze waarop de middelen worden besteed. De vereenvoudiging kan op deze wijze bijdragen aan een toename van de doelmatigheid van de uitgaven. Ook wordt de te ontvangen bekostiging voorspelbaarder door de overstap op kalenderjaarbekostiging, de uitkering van de loonbijstelling in één keer tijdens het lopende boekjaar en de verschuiving van de teldatum naar 1 februari t-1 zoals beschreven in paragraaf 2.3.2. Door deze wijzigingen hoeven schoolbesturen minder voorzichtig te begroten, minder reserves aan te houden en kan de inzet van de middelen worden geoptimaliseerd. Voor de start van het daaropvolgende schooljaar kunnen scholen inschatten hoe hoog de bekostiging zal zijn in het volgend schooljaar. Deze informatie kunnen ze betrekken in de inrichting van het daaropvolgende schooljaar, bijvoorbeeld voor de omvang van het personeelsbestand. Ook sluit de kalenderjaarbekostiging beter aan op de verantwoording en de jaarverslagen die op basis van kalenderjaren werken.

### *Registreren toelaatbaarheidsverklaringen (TLV)*

Voor sbo-scholen wordt voortaan de ondersteuningsbekostiging direct vanuit het Rijk bekostigd op basis van het aantal ingeschreven leerlingen. In verband hiermee zullen sbo-scholen voortaan de TLV's dienen te registreren, omdat anders niet door het Rijk vastgesteld kan worden of de leerling terecht staat ingeschreven op de sbo-school. Deze nieuwe verplichting is echter alleen nieuw in relatie tot de registratie en administratie, aangezien het SWV nu ook al TLV's afgeeft voor sbo-leerlingen, maar die nog niet geregistreerd worden bij het Rijk. Een voordeel van het registreren is dat het Rijk dan kan vaststellen of een sbo-leerling naar een school gaat van het oorspronkelijke SWV, waar die op basis van zijn adres is ingedeeld op het moment van doorverwijzing, of naar een school van een ander SWV. Dit is relevant omdat het SWV dat de leerling doorverwees, momenteel verplicht is om de middelen over te hevelen als de leerling naar een school gaat van een ander SWV. Doordat de TLV's voortaan worden geregistreerd bij het Rijk, zal direct worden verrekend met de bekostiging die vanuit het Rijk verstrekt wordt. SWV-en hoeven dit dan niet meer bij te houden en te regelen. Daarnaast hoeven de ouders, de nieuwe school en het SWV in dergelijke gevallen niet meer een tweede keer het proces te doorlopen om een TLV vast te leggen.

De termijn van de TLV bedraagt, net als in het (v)so, minimaal één schooljaar plus het restant van het schooljaar waarin de TLV is verstrekt. Wanneer de termijn van de toelaatbaarheid voor de sbo-school is afgelopen, zoekt de sbo-school een plek voor de leerling in het basisonderwijs. Uiteraard voert de school hierover overleg met de ouders van de leerling. Indien er nog geen basisschool is gevonden die de leerling kan toelaten, dan blijft de leerling ingeschreven op de sbo-school. Daarom zal ook de bekostiging voor de leerling op de sbo-school doorlopen inclusief de ondersteuningsbekostiging totdat de leerling is ingeschreven op een andere school. Dit biedt in ieder geval de zekerheid voor de sbo-school dat er bekostiging wordt verstrekt voor de leerling zolang die is

ingeschreven op de sbo-school. Doordat de hoogte van de ondersteuningsbekostiging ten laste komt van het budget van het SWV, worden de basisscholen in het SWV gestimuleerd om de leerling zo snel mogelijk in te schrijven en de plaatsing op de sbo-school niet te lang te laten voortduren. In het (v)so gaat dit op dezelfde manier, zoals is opgenomen in de memorie van toelichting bij de wet passend onderwijs.<sup>25</sup>

### *Jaarrekening*

De vereenvoudiging heeft eveneens gevolgen voor de balans als onderdeel van de jaarrekeningen van schoolbesturen door de overgang naar kalenderjaarbekostiging. Dit komt doordat schoolbesturen zich verantwoorden op basis van een baten-lasten stelsel. Hierdoor rekenen zij lasten en baten toe aan de maand waarop die betrekking hebben, ongeacht of dit in diezelfde maand ook tot uitgaven of ontvangsten heeft geleid. In de huidige systematiek wordt de bekostiging voor personeelskosten op schooljaarbasis verstrekt. Het betaallitme verschilt per maand, waardoor in de maanden augustus t/m december een schoolbestuur een kleiner deel van het geld ontvangt dan het deel wat zij als baat aan die maanden toerekent op basis van de beschikking die voor dat schooljaar is afgegeven. Het verschil hiertussen wordt als een vordering opgenomen. Door de overgang naar kalenderjaarbekostiging, vervalt de beschikking op schooljaarbasis en daarmee de grondslag voor het opnemen van de vordering. Dit heeft gevolgen voor de balanspositie van schoolbesturen. Dit wordt de komende tijd nader uitgewerkt en indien nodig worden hier nadere afspraken over gemaakt met de accountants en de PO-Raad.

## **5. Uitvoering**

DUO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bekostiging in het primair onderwijs. Ter voorbereiding van de uitvoering van dit wetsvoorstel heeft DUO in 2019 een impactanalyse uitgevoerd, zodat op voorhand rekening werd gehouden met eventuele uitvoeringstechnische consequenties. DUO heeft in de impactanalyse een globale schatting gegeven van de benodigde uren voor implementatie, een inschatting gegeven van een realistisch en haalbaar tijdpad en aangegeven welke onderdelen op voorhand niet uitvoerbaar zijn of waarvoor aanpassing vanuit uitvoeringstechnische overwegingen wenselijk is.

In maart 2020 is DUO verzocht om een uitvoeringstoets (UT) op het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs uit te voeren. DUO heeft deze in mei 2020 afgerond en concludeert in deze UT dat het wetsvoorstel uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar is, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De voorwaarden hebben voornamelijk betrekking op nadere afspraken die tussen OCW en DUO gemaakt worden, zodat DUO systeemaanpassingen kan voorbereiden in afwachting van de inwerkingtreding van de wetwijziging en de bijbehorende lagere regelgeving. Aangezien deze wet grote uitvoeringsconsequenties heeft voor DUO, is het nodig de voorbereidingen in 2020 te starten zodat het mogelijk is om tijdig te kunnen bekostigen op basis van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek. DUO geeft verder aan dat vanwege de teldatum van 1 februari 2022 voor bekostigingsjaar 2023, het nodig is dat het wetsvoorstel en de besluiten en regeling grotendeels in werking zijn getreden voor de teldatum.

De overgang van schooljaar naar kalenderjaar, de nieuwe teldatum van 1 februari en de overgangsbekostiging hebben de grootste gevolgen voor de uitvoering van DUO. Alle bekostigingsonderwerpen moeten worden

<sup>25</sup> Kamerstukken vergaderjaar 2011/12, 33 106, nr. 3.

ingeregeld op basis van kalenderjaar, alle software moet worden aangepast op de nieuwe teldatum en gelet op de complexiteit van de overgangsbekostiging, is het van belang gedurende de productie extra controles uit te oefenen. Daarnaast blijft voor DUO de oude teldatum van 1 oktober belangrijk, voor het maken van informatieproducten, de instandhouding van scholen en onderdelen uit de bekostigingssystematiek. Tot slot leidt ook de registratie van TLV's voor het sbo tot uitvoeringsgevolgen en geeft DUO aan dat de kijkglazen aangepast moeten worden vanwege het afschaffen van de groeibepaling voor het sbo en (v)so. Tot slot loopt de uitvoering van het wetsvoorstel samen met andere ontwikkelingen binnen DUO, waarvoor voortdurende afstemming belangrijk is.

De voorwaarden die DUO heeft gesteld zijn allemaal te realiseren en worden gezamenlijk tussen DUO en OCW verder uitgewerkt in nadere afspraken. Er is een aantal risico's dat de uitvoering kunnen vertragen, zoals het risico dat, door wijzigingen van de wet- en regelgeving tijdens de parlementaire behandeling, de nadere afspraken moeten worden bijgesteld zodat kan worden voldaan aan de definitieve tekst van de wet en de overige regelgeving. In de nauwe samenwerking tussen DUO en OCW wordt getracht deze risico's zoveel mogelijk te beperken door in de afspraken flexibiliteit in te bouwen, maar indien nodig zal DUO de gevolgen van de gewijzigde wetstekst voor de uitvoering opnieuw in kaart brengen. Op deze manier wordt het wetsvoorstel voorbereid, zodat DUO voor kalenderjaar 2023 volgens de nieuwe bekostigingssystematiek kan bekostigen.

## **6. Toezicht en handhaving**

Het wetsvoorstel heeft consequenties voor de werkzaamheden van accountants en het toezicht op scholen door de Inspectie van het Onderwijs. Accountants hoeven geen controle meer uit te voeren op de GGL. Hierdoor vervalt de onderzoeksprocedure naar de GGL in het assurance-rapport. Het onderwijsaccountantsprotocol zal hierop worden aangepast.

Door de afschaffing van de groeibepaling voor sbo- en (v)so-scholen, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2, moeten SWV-en voortaan in hun ondersteuningsplan omschrijven hoe om te gaan met een meer dan gemiddelde toename van het aantal doorverwezen leerlingen na 1 februari. De Inspectie gaat hierop toezien.

## **7. Financiële gevolgen**

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen beschreven. Eerst de herverdeeffecten voor de instellingen en vervolgens de gevolgen voor de Rijksbegroting.

### *7.1 Herverdeeffecten*

De invoering van de vereenvoudiging van de bekostiging leidt voor scholen, schoolbesturen en SWV-en tot een herverdeling van de middelen. Er zijn instellingen die meer middelen ontvangen en er zijn instellingen die minder ontvangen. In deze paragraaf wordt nu eerst een overzicht gegeven van de omvang van de herverdeeffecten. Vervolgens



worden de herverdeeeffecten verklaard in relatie tot de verschillende maatregelen van de vereenvoudiging.<sup>26</sup>

### 7.1.1 Omvang van de herverdeeeffecten

Voor figuur 6 zijn de herverdeeeffecten op bestuursniveau berekend en zijn de besturen vervolgens ingedeeld in verschillende categorieën afhankelijk van de omvang van de herverdeeeffecten in relatie tot de totale bekostiging.<sup>27</sup> Veruit de meeste schoolbesturen (circa 82%) hebben naar verwachting te maken met een herverdeeeffect tussen de – 3% en + 3% van de totale bekostiging die een bestuur ontvangt. Onder deze besturen valt 95% van alle scholen. De overige besturen hebben te maken met een groter (positief of negatief) herverdeeeffect. Het meest negatieve en positieve herverdeeeffect zijn op basis van deze berekening respectievelijk ongeveer – 7,8% en + 13,0%.

#### Overzicht herverdeeeffecten ingedeeld op bestuursniveau

Categorie	Aantal	Aantal	Aantal	Gemiddelde	Vershil	Gemiddeld
verschil%	besturen	scholen	leerlingen	school-grootte	bekostiging	per bestuur
– 10% of minder	–	–	–	–	–	–
– 5 tot – 10%	15	18	2.858	159	–€ 1.044.941	–€ 69.663
– 3 tot – 5%	60	167	27.170	163	–€ 6.474.447	–€ 107.907
– 1 tot – 3%	200	1.287	256.853	200	–€ 27.834.962	–€ 139.175
0 tot – 1%	215	2.138	472.059	221	–€ 15.103.927	–€ 70.251
0 tot + 1%	188	1.819	421.640	232	€ 11.592.971	€ 61.665
+ 1 tot + 3%	190	1.135	287.415	253	€ 29.172.850	€ 153.541
+ 3 tot + 5%	64	131	29.617	226	€ 6.651.457	€ 103.929
+ 5 tot + 10%	32	41	9.547	233	€ 3.292.350	€ 102.886
+ 10 tot + 25%	1	1	64	64	€ 58.069	€ 58.069
+ 25% of meer	–	–	–	–	–	–
Eindtotaal	965	6.737	1.507.223	1.562	– 309.420	321

Figuur 6: Overzichtstabel van de herverdeeeffecten op bestuursniveau.

Op schoolniveau is de omvang van de herverdeeeffecten vergelijkbaar. Ongeveer 71% van alle scholen heeft naar verwachting te maken met een herverdeeeffect tussen de – 3% en + 3%. De andere scholen hebben te maken met een positiever of negatiever herverdeeeffect. De uitschieters zijn op basis van de berekening ongeveer – 9,4% en + 14,0%. De daadwerkelijke herverdeeeffecten voor scholen zijn ook afhankelijk van de keuzes die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden maken bij het verdelen van de middelen.

### 7.1.2 Verklaring van de herverdeeeffecten

De meeste maatregelen van de vereenvoudiging leiden tot herverdeeeffecten, maar niet allemaal. Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging leidt bijvoorbeeld niet tot herverdeeeffecten. De maatregelen die tot de grootste herverdeeeffecten leiden zijn de afschaffing van de GGL en de afschaffing van de formatieve onder-

<sup>26</sup> De herverdeeeffecten in deze paragraaf zijn een inschatting, de exacte herverdeeeffecten zijn afhankelijk van de leerlingentelling in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding. Voor de herverdeeeffecten in deze paragraaf is gebruikgemaakt van de beschikbare teldatum, 1 oktober 2018. Via de website van de PO-Raad zijn de herverdeeeffecten op basis van deze teldatum en die van een jaar eerder per school en per bestuur beschikbaar gesteld. In de komende jaren zullen deze herverdeeeffecten jaarlijks tot het moment van inwerkingtreding worden gepubliceerd.

<sup>27</sup> De totale bekostiging bestaat in dit geval uit de basisbekostiging, extra bekostiging (voorheen aanvullende bekostiging), ondersteuningsbekostiging o.b.v. afgegeven TLV's en de Prestatiebox. De verschuiving van de teldatum en de afschaffing van de 2%-systematiek voor het sbo zijn geen onderdeel van de getoonde herverdeeeffecten.

bouwing (inclusief het onderscheid in onderbouw- en bovenbouwleerlingen). Daarnaast hebben de verschuiving van de teldatum vanwege de overgang naar kalenderjaarbekostiging en de afschaffing van de 2%-systematiek bij de ondersteuningsbekostiging een zekere invloed. Andere maatregelen, zoals het samenvoegen van het P&A-budget met de basisbedragen, leiden ook tot herverdeeeffecten maar in mindere mate. Voor de herverdeeeffecten is bekeken in hoeverre deze zich in bepaalde mate specifiek voordoen bij scholen of schoolbesturen uit een bepaalde richting, met een bepaalde grootte of vanuit een bepaalde provincie. Hieruit volgen echter geen verschillen die niet al verklaard zijn door de GGL en het percentage onderbouwleerlingen. Dit zal ook worden gemonitord, zie daarvoor paragraaf 10.

#### *Afschaffing van de GGL*

Doordat de bedragen niet meer gecorrigeerd worden voor de gemiddelde leeftijd van de leraren op school, zullen scholen die boven de landelijke gemiddelde leeftijd zitten minder bekostiging ontvangen en scholen die onder het landelijk gemiddelde zitten meer. Aangezien de gemiddelde leeftijd van de leraren verandert in de tijd, kan het herverdeeeffect van een school jaar op jaar verschillen. Hoe dan ook verklaart deze maatregel het grootste deel van de herverdeeeffecten. Over het algemeen geldt, hoe hoger de GGL van een school, hoe negatiever het herverdeeeffect en andersom. Dit is zichtbaar in figuur 7. Hierin zijn de herverdeeeffecten op schoolniveau weergegeven. In de laatste kolom staat de gemiddelde GGL die hoort bij de scholen die te maken hebben met een herverdeeeffect die valt binnen de categorie uit de eerste kolom.

#### **Overzicht herverdeeeffecten ingedeeld op schoolniveau**

Categorie	Aantal	Aantal	Gemiddelde	Vershil	Gemiddeld	Gemiddelde
verschil%	scholen	leerlingen	school-grootte	bekostiging	per school	GGL
- 10% of minder	-	-	-	€ 0	€ 0	-
- 5 tot - 10%	238	30.386	128	-€ 12.629.827	-€ 53.066	45,87
- 3 tot - 5%	769	150.788	196	-€ 36.588.283	-€ 47.579	43,75
- 1 tot - 3%	1.570	347.189	221	-€ 43.575.211	-€ 27.755	42,07
tot - 1%	926	225.793	244	-€ 7.464.456	-€ 8.061	40,52
0 tot + 1%	900	221.363	246	€ 6.855.271	€ 7.617	39,96
+ 1 tot + 3%	1.361	327.191	240	€ 38.999.990	€ 28.655	37,80
+ 3 tot + 5%	640	142.715	223	€ 31.807.305	€ 49.699	35,71
+ 5 tot + 10%	327	61.476	188	€ 22.571.915	€ 69.027	33,39
+ 10 tot + 25%	6	322	54	€ 332.715	€ 55.452	33,22
+ 25% of meer	-	-	-	€ 0	€ 0	-
Eindtotaal	6.737	1.507.223	224	€ 309.420	€ 46	39,89

Figuur 7: Overzichtstabel van de herverdeeeffecten op schoolniveau en de GGL.

#### *Afschaffing formatieve onderbouwing*

Het bedrag per leerling wordt voor een leerling tot en met 7 jaar lager en voor een leerling vanaf 8 jaar hoger dan voorheen. Het onderscheid in onderbouw- en bovenbouwleerlingen dat in de huidige wet op basis van de leeftijd wordt gemaakt, en tot uitdrukking komt in een hogere formatieve onderbouwing en dus meer bekostiging voor leerlingen tot en met 7 jaar, komt te vervallen. Voortaan wordt gelijke bekostiging voor onderbouw- en bovenbouwleerlingen verstrekt, ongeacht de leeftijd. Scholen die relatief meer leerlingen hebben van 8 jaar of ouder, zullen daardoor meer bekostiging ontvangen dan nu. Scholen die relatief meer leerlingen hebben die hooguit 7 jaar zijn, zullen minder bekostiging ontvangen. Uit figuur 8 valt af te lezen dat het herverdeeeffect voor een school positief is als het aantal leerlingen in de onderbouw minder dan de

helft is. Als het aantal onderbouwleerlingen meer dan 50% van het aantal leerlingen op de school bedraagt, dan is het herverdeeeffect negatief.

#### Relatieve grootte onderbouw

% onderbouwleerlingen	Aantal scholen	Omvang herverdeeeffect	in %
<46%	2.320	18.524.661	0,5%
46% – 48%	801	3.518.935	0,3%
48% – 50%	913	1.099.760	0,1%
50% – 52%	991	- 3.470.598	- 0,2%
52% – 54%	717	- 5.376.921	- 0,5%
> 54%	995	- 13.986.417	- 1,1%
Totaal	6.737	309.420	0,0%

Figuur 8: Overzichtstabel van de herverdeeeffecten en het percentage onderbouwleerlingen.

#### Denominatie en krimp

Voorkomen moet worden dat de herverdeeeffecten specifiek neerslaan bij bepaalde groepen besturen. In dit kader is bekeken of besturen van een bepaalde denominatie met een grotere herverdeling (positief dan wel negatief) te maken hebben. In onderstaande tabel valt op dat antroposofische besturen gemiddeld een groter negatief herverdeeeffect hebben dan andere richtingen. Reformatorische schoolbesturen hebben juist gemiddeld een groter positief herverdeeeffect. Dit hangt sterk samen met de gemiddelde GGL van het onderwijspersoneel, bij antroposofische scholen is die hoger dan bij reformatorische scholen. Dit is echter geen blijvend effect. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van de GGL, een prognose gemaakt door Centerdata, zullen de antroposofische scholen relatief verjongen en de reformatorische scholen juist ouder personeel krijgen. Kortom, de getoonde herverdeeeffecten per denominatie zijn tijdelijk van aard en een momentopname.

#### Denominatie van een bestuur

% onderbouwleerlingen	Aantal besturen	Omvang herverdeeeffect	Gem GGL
Protestants-Christelijk	279	0,2%	39,43
Algemeen bijzonder	182	0,0%	40,29
Rooms-Katholiek	154	0,3%	39,40
Openbaar	135	- 0,5%	40,50
Reformatorisch	44	3,1%	36,03
Samenwerking PC, RK	27	0,3%	39,41
Antroposofisch	19	- 2,5%	41,78
Islamitisch	18	1,4%	36,26
Overige	107	- 0,2%	40,49
Totaal	965	0,0%	39,89

Figuur 9: Overzichtstabel van de herverdeeeffecten in relatie tot denominatie van het bestuur.

Ook is bekeken of er bij scholen waar sprake is van krimp specifieke effecten optreden. Er is per provincie bekeken wat de gemiddelde effecten zijn. In onderstaande tabel is te zien dat de gemiddelde herverdeeeffecten per provincie niet erg van elkaar afwijken. Binnen de gemiddelden per provincie hangen eventuele herverdeeeffecten vooral samen met de GGL in de verschillende gemeenten per provincie. Dit effect wordt gemitigeerd doordat de scholen in krimpregio's over het algemeen veel bovenbouwleerlingen hebben.

**Besturen per provincie**

Provincie	Aantal besturen	Omvang herverdeel-effect	Gem GGL
Drenthe	21	- 0,7%	40,77
Flevoland	23	0,0%	39,86
Friesland	46	- 0,8%	40,75
Gelderland	158	0,0%	40,01
Groningen	27	- 0,4%	40,24
Limburg	32	- 0,4%	40,44
Noord-Brabant	112	0,4%	39,59
Noord-Holland	132	- 0,3%	40,31
Overijssel	80	0,0%	39,85
Utrecht	102	0,4%	39,27
Zeeland	42	- 0,2%	39,99
Zuid-Holland	190	0,1%	39,55
Totaal	965	0,0%	39,89

Figuur 10: overzichtstabel van de herverdeeffecten per provincie.

*Verschuiving van de teldatum naar 1 februari*

De verschuiving van de teldatum leidt tot herverdeeffecten omdat het aantal leerlingen op 1 februari naar verwachting hoger is dan het aantal leerlingen op 1 oktober. Dit komt voornamelijk vanwege de instroom van 4-jarigen gedurende het schooljaar. Het bedrag per leerling zal daarom verlaagd worden zodat de totaal beschikbare bekostiging gelijk blijft. Scholen waarvan het leerlingenaantal tussen 1 oktober en 1 februari meer is toegenomen dan gemiddeld, zullen daardoor meer middelen gaan ontvangen dan nu. Scholen waarbij het leerlingenaantal tussen 1 oktober en 1 februari minder is toegenomen dan gemiddeld, zullen minder middelen gaan ontvangen dan nu. Daarnaast wordt door de verschuiving van de teldatum het grootste deel van het schooljaar bekostigd op basis van een teldatum die eerder in de tijd ligt. Indien scholen dus te maken hebben met structurele leerlingendaling profiteren zij van de nieuwe teldatum. De verschuiving van de teldatum heeft dus verschillende gevolgen, waardoor het herverdeeffect afhangt van de ontwikkeling van het aantal leerlingen op de school. Tot slot zorgt de nieuwe teldatum ervoor dat de groeibepaling voor sbo- en (v)so-scholen niet meer door het SWV uitgevoerd hoeft te worden. In plaats daarvan zal het bedrag per leerling worden opgehoogd, zodat deze middelen direct bij de scholen terechtkomen. Als gevolg van deze maatregel ontvangen scholen per saldo niet meer bekostiging, maar ontvangen ze meer middelen direct van het Rijk en minder middelen van het SWV. Voor SWV-en betekent dit dus dat zij minder middelen ontvangen, maar ook overeenkomstig minder uitgaven hebben.

*Afschaffing van de 2%-systematiek*

Als een sbo-school minder ingeschreven leerlingen heeft dan waar de school nu bekostiging voor krijgt op basis van de aanname van 2% van alle leerlingen in het SWV, dan zal deze school minder middelen ontvangen. Afhankelijk van de huidige afdracht van middelen aan het SWV, leidt dit ook tot minder middelen om te besteden. Als deze school meer ingeschreven leerlingen heeft, dan heeft dit geen gevolg voor het herverdeeffect aangezien het SWV in de oude systematiek verplicht was de bekostiging aan te vullen zodat de sbo-school voor alle ingeschreven leerlingen bekostiging ontvangt. Ook hier geldt dat het merendeel van SWV-en minder middelen ontvangt omdat scholen voortaan direct bekostigd worden door het Rijk op basis van het aantal ingeschreven leerlingen. Vroeger ontving het SWV een gedeelte van deze middelen en

verstrekke deze aan de scholen. De SWV-en ontvangen dus minder middelen, maar hebben ook overeenkomstig minder uitgaven.

## *7.2 Gevolgen voor de Rijksbegroting*

Na de invoering van de vereenvoudiging van de bekostiging wordt het beschikbare bedrag in de begroting op een andere manier verdeeld over de schoolbesturen en SWV-en dan nu het geval is. De parameters en variabelen veranderen, maar het beschikbare bedrag blijft hetzelfde. Met andere woorden, er gaat vanuit het Rijk evenveel geld naar schoolbesturen en SWV-en samen als wanneer de bekostiging niet zou worden vereenvoudigd. De vereenvoudiging van de bekostiging leidt dus niet tot een verhoging of verlaging van de Rijksbegroting.

De enige uitzondering hierop is het mogelijke budgettaire gevolg van onderdeel C van de overgangsregeling in 2026. Het budgettaire gevolg hiervan is naar verwachting zeer beperkt, aangezien er weinig besturen zijn met een herverdeeleffect negatiever dan – 3%. Daarnaast is het herverdeeleffect wat boven de – 3% uitkomt gering en is de verwachting dat weinig besturen hierdoor in de financiële problemen komen. De overgangsregeling is nader toegelicht in paragraaf 12 hieronder. Het budgettaire gevolg wordt ingepast binnen de bekostiging van artikel 1 van de OCW-begroting.

## **8. Administratieve lasten en regeldruk**

In deze paragraaf wordt allereerst beschreven wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de lasten en regeldruk. Vervolgens wordt het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) beschreven met een reactie erop.

### *8.1 Gevolgen voor de administratieve lasten en regeldruk*

Met de administratieve lasten worden de kosten bedoeld om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid die voortvloeien uit de wetgeving. Het gaat dan om het verzamelen, bewerken en verwerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten zijn in kaart gebracht met behulp van het zogenaamde standaardkostenmodel. Tevens zijn de gevolgen voor de administratieve lasten besproken met vertegenwoordigers van schoolbesturen.

Als gevolg van het wetsvoorstel zullen de administratieve lasten voor scholen, besturen, SWV-en en andere stakeholders afnemen. Hoewel niet een hoofddoelstelling, is dit een belangrijk bijkomend voordeel van de vereenvoudiging. De vereenvoudiging leidt als volgt tot een vermindering van de administratieve lasten. Doordat het aantal bekostigingsparameters en de complexiteit van de bekostigingsformules aanzienlijk afnemen, krijgen schoolbesturen beter inzicht in hoe de bekostiging in elkaar zit. Hierdoor wordt het eenvoudiger om de beschikkingen door te nemen en er zijn ook minder beschikkingsmomenten. Daarnaast hoeven er minder gegevens te worden verzameld door schoolbesturen en SWV-en voor het toekennen van de bekostiging. Al met al is de inschatting dat de administratieve lasten als gevolg van de vereenvoudiging met ongeveer € 5 miljoen structureel zullen afnemen. Daar staat tegenover dat de bekostiging minder sturend wordt. Hierdoor worden besturen in samenwerking met de andere stakeholders nog meer geprikkeld om keuzes te maken naar hun eigen visie. De verwachting is dat dit vooral tot extra werkzaamheden leidt in het eerste jaar, omdat in dat jaar de overgang plaatsvindt en de keuzes voor de verdeling van de middelen nadrukkelijker gemaakt

moeten worden. De inschatting is dat de kosten die hiermee gepaard gaan eenmalig ongeveer € 1 miljoen bedragen.

Nu wordt voor enkele specifieke maatregelen van de vereenvoudiging toegelicht hoe die de administratieve lasten beïnvloeden.

#### *Afschaffing van de GGL*

Door de afschaffing van het gebruik van de GGL vermindert de administratieve last voor scholen en besturen. Zij hoeven deze gegevens niet meer voor de bekostiging aan te leveren bij DUO. Daarnaast hoeft een accountant deze gegevens niet meer te controleren en hoeft die hierover ook niet meer te rapporteren in het assurance-rapport. Tot slot komt het nu voor dat de GGL niet correct is vastgesteld. In dat geval is er extra uitzoekwerk nodig en vindt er een correctie plaats. Ook deze administratieve last zal na de vereenvoudiging van de bekostiging verdwijnen.

#### *Afschaffing van de groeiregeling sbo en (v)so*

In verband met de teldatumverschuiving wordt de groeiregeling voor sbo- en (v)so-scholen afgeschaft. Hierdoor verdwijnt de verplichting voor het SWV om middelen over te maken naar de scholen voor de groei van het aantal leerlingen. De gegevens hoeven hiervoor dus niet meer te worden verzameld en gecontroleerd. Daarnaast hoeft het SWV geen berekeningen meer uit te voeren en geen middelen meer over te hevelen als gevolg van de groeibepaling. Wel moet in het ondersteuningsplan worden ingegaan op welke wijze wordt vastgesteld dat sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal toelaatbaarheidsverklaringen voor sbo of (v)so en de wijze waarop dit wordt gecompenseerd.

#### *Registreren van TLV's voor leerlingen op sbo-scholen*

Voortaan wordt de TLV voor leerlingen op sbo-scholen geregistreerd, net zoals dat momenteel al gebeurt voor leerlingen in het (v)so. Dit brengt een eenmalige administratieve last met zich mee, maar structureel verlaagt deze maatregel de administratieve lasten. Dit komt doordat bij verhuizingen van leerlingen naar een andere sbo-school in een ander SWV de TLV zal meeverhuizen, waardoor het proces voor het toekennen van een TLV niet nog eens gevolgd hoeft te worden. Dit vermindert de administratieve last voor ouders en de school en het SWV. Daarnaast hoeven SWV-en niet meer zelf de geldstroom te regelen voor het zogenaamde «grensverkeer», als een leerling verhuist naar een school in een ander SWV, maar wordt dit automatisch door het Rijk gedaan.

### *8.2 Adviescollege toetsing regeldruk*

Op 26 februari 2020 is het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het college) gevraagd om advies uit te brengen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de regeldruk. Het college heeft dit advies op 4 mei 2020 uitgebracht.<sup>28</sup> Allereerst constateert het college dat nut en noodzaak van de maatregelen voldoende zijn onderbouwd en heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten. Ten tweede constateert het college dat met deze wet binnen de bestaande bekostigingssystematiek is gekozen voor een minder belastend alternatief en heeft hieromtrent geen aanvullende opmerkingen. Ten derde constateert het college dat de gevolgen voor de regeldruk voldoende in beeld zijn gebracht en berekend. Tot slot heeft het college vier adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid van het wetsvoorstel en monitoring en evaluatie. Hierbij

<sup>28</sup> <https://www.atr-regeldruk.nl/adviezen/voorgenomen-adviezen>.

constateert ze dat er overigens al veel aandacht is aan de werkbaarheid in het wetsvoorstel. De reactie op deze vier adviespunten is hieronder weergegeven.

- Advies om in de toelichting te motiveren waarom er is gekozen om financiële gevolgen te verbinden aan het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm en wat het beoogde effect van dit financiële instrument is.

Het verbinden van financiële gevolgen aan het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm was onderdeel van de wet passend onderwijs. Dit is dus geen nieuw beleidsvoornemen. Een uitgebreide toelichting hierop is te vinden in de memorie van toelichting bij de wet passend onderwijs.<sup>29</sup> Kort samengevat is hier destijds voor gekozen om de stijging van de uitgaven te beperken en ervoor te zorgen dat het Rijk altijd voldoende middelen heeft om de ondersteuningsbekostiging uit te betalen.

- Advies om de nieuwe bepaling in artikel 18a, achtste lid, onderdeel g te heroverwegen, vanuit het oogpunt van proportionaliteit en werkbaarheid.

In genoemd artikel wordt voorgeschreven dat een SWV in het ondersteuningsplan moet beschrijven op welke wijze wordt bepaald of er sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal ingeschreven leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring bij de aan het samenwerkingsverband deelnemende sbo- en (v)so-scholen in de periode na 1 februari en hoe deze scholen hiervoor worden gecompenseerd. Deze bepaling is op verzoek van de PO-Raad en na overleg met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden en het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs opgenomen in het wetsvoorstel. Deze bepaling, die hierboven in paragraaf 2.3.2. nader is toegelicht, is belangrijk voor het draagvlak van het wetsvoorstel, met name voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij de uitwerking is de werkbaarheid besproken en hier zal de handreiking die de PO-Raad maakt aan bijdragen. De verankering in de wetgeving is passend, aangezien hierin ook andere onderdelen worden benoemd uit het ondersteuningsplan. Na het advies van het college is samen met de PO-Raad de bepaling weliswaar geherformuleerd, maar vanwege bovenstaande argumenten besloten de verplichting tot aanvulling van het ondersteuningsplan en de compensatie te behouden. De werkbaarheid van de regeling wordt vergroot door uitwerking van de regeling bij AMvB. Bovendien maakt de PO-Raad een handreiking waarin nadere invulling wordt gegeven aan de wijze waarop SWV-en kunnen vaststellen dat sprake is van een meer dan gemiddelde groei. Overigens wordt de groeiregeling expliciet betrokken in de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden.

- Advies om te onderzoeken wat de relatie in de toekomst moet zijn tussen de basisbekostiging en de aanvullende en/of bijzondere bekostiging.

Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 2.1 de beschrijving van de aanleiding aangevuld. Hierin is uiteengezet dat de relatie tussen de basisbekostiging en de aanvullende en/of bijzondere bekostiging is losgelaten, om voldoende draagvlak te behouden voor een wetsvoorstel om de bekostiging te vereenvoudigen binnen enkele jaren.

In de jaren nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden, kan opnieuw worden bekeken of de bekostiging verder vereenvoudigd kan worden. Hierbij zal een dergelijk onderzoek bijdragen aan de discussie. Dit punt wordt meegenomen in de evaluatie.

<sup>29</sup> Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroeps-onderwijs (Stb. 2012, 533).

- Advies om de effecten voor de financiële verantwoording door schoolbesturen te betrekken in de monitoring en evaluatie. Dit advies is overgenomen en toegevoegd in paragraaf 10 bij de monitoring en evaluatie.

Concluderende luidde het dictum van het college: indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Met bovenstaande uiteenzetting is op een zorgvuldige wijze invulling gegeven aan het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk.

## **9. Caribisch Nederland**

De vereenvoudiging van de bekostiging wordt ook doorgevoerd voor het po in Caribisch Nederland. Dit is besproken met de schoolbesturen voor po op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en met de Rijksdienst Caribisch Nederland. De bekostiging van het po in Caribisch Nederland (CN) is op grond van de huidige wet al eenvoudiger dan in Europees Nederland (EN), mede als gevolg van een recente herijking van de bekostiging die in 2020 is afgerond. In grote lijnen bestaat de bekostiging uit een vast bedrag per school, een vast bedrag per leerling, aanvullende bekostiging voor zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte, aanvullende bekostiging vanwege het hogere prijspeil (voor Sint Eustatius en Saba) en aanvullende bekostiging vanwege een geïsoleerde ligging (voor Saba). De begrippen GGL, GPL en formatieve onderbouwing worden niet gebruikt in de WPO BES. Voor de vereenvoudiging zijn wat dit betreft geen wijzigingen nodig. Maar net als in EN wordt er momenteel onderscheid gemaakt tussen bekostiging voor personele lasten en bekostiging voor materiële instandhouding, hoewel ook hier de lumpsum-systematiek geldt en dit dus niet betekent dat de bekostiging uitsluitend aan deze onderdelen besteed moet worden. Als onderdeel van de vereenvoudiging worden de bekostiging voor personele lasten en voor materiële instandhouding daarom ook in Caribisch Nederland samengevoegd. Ook wordt de bekostiging voor personele lasten in Caribisch Nederland op basis van de huidige wet nog op basis van het schooljaar verstrekt. Net als bij de vereenvoudiging voor EN wordt dit aangepast zodat de volledige bekostiging voortaan op basis van het kalenderjaar wordt verstrekt. Ook de teldatum wordt verschoven naar 1 februari t-1, mede op aangeven van de schoolbesturen op CN. Hoewel het behouden van de huidige teldatum 1 oktober t-1 vanwege het kleine aantal scholen uitvoerbaar zou zijn, geven de schoolbesturen er de voorkeur aan eerder op de hoogte te zijn van de te ontvangen bekostiging in het volgende jaar. Voor de consistentie met de vereenvoudigde bekostigingssystematiek in EN wordt voor CN de aanvullende bekostiging voor zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte, vanwege de geïsoleerde ligging van een school en voor compensatie van het hogere prijspeil voor Sint Eustatius en Saba, onder de noemer extra bekostiging gebracht. Om dezelfde reden worden de artikelen die op de bijzondere bekostiging zagen, voortaan aanvullende bekostiging genoemd. De bekostiging voor de scholen op CN wordt ook na invoering van dit wetsvoorstel verstrekt in Amerikaanse dollars (USD), dit in lijn met de Wet geldstelsel BES. Aangezien er geen herverdeeleffecten zijn voor de scholen in CN, is er geen overgangsregeling voor de schoolbesturen. Door de verandering van de teldatum kan de hoogte van de bekostiging van individuele schoolbesturen wel veranderen, maar dit wordt ook niet meegenomen in de overgangsregeling voor EN zoals verder toegelicht in paragraaf 12.



## 10. Monitoring en evaluatie

In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet wordt gemonitord wat de effecten zijn van de vereenvoudiging van de bekostiging. De monitoring vindt onder andere plaats door het voeren van gesprekken met de PO-Raad en een enquête onder de stakeholders. Tijdens deze gesprekken en in de enquête wordt onderzocht in hoeverre de bekostiging eenvoudiger, minder sturend en voorspelbaarder is geworden. Tevens zal aandacht worden besteed aan de vraag of de stakeholders beter in staat zijn het gesprek te voeren over de bekostiging en wat het effect op de administratieve lasten is.

### *VSO vereenvoudiging bekostiging*

De Tweede Kamer heeft op 17 april 2019 gedebatteerd over het verslag van het schriftelijk overleg (VSO) over de Kamerbrief vereenvoudiging bekostiging po.<sup>30</sup>

Tijdens dat debat zijn drie moties ingediend die later door de Tweede Kamer zijn aangenomen:

1. Een motie van het CDA, D66 en CU die de regering verzoekt bij het invoeren van de vereenvoudiging van de bekostiging te monitoren hoe de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand zich ontwikkelt en dit mee te nemen in de evaluatie van de bekostiging.<sup>31</sup>
2. Een motie van de SP en de PvdA die de regering verzoekt bij de verdere uitwerking van de vereenvoudiging van de bekostiging primair onderwijs te voorkomen dat de nieuwe bekostiging nadelig uitpakt voor schoolbesturen die oudere leraren in vaste dienst willen nemen en voor die oudere leraren zelf.<sup>32</sup>
3. Een motie van het CDA, D66, VVD en CU die de regering verzoekt bij de invoering van de vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs specifiek te monitoren wat de financiële effecten hiervan zullen zijn voor éénpitters en in hoeverre zij in staat zijn negatieve herverdeel effecten op te vangen binnen de overgangstermijn van drie jaren.<sup>33</sup>

Als reactie hierop worden de verschillende onderdelen uit de moties gemonitord en wordt hier, indien hiertoe aanleiding is, duiding aan gegeven. Bij de evaluatie van de wet na vijf jaar wordt alles in samenhang behandeld en worden er conclusies verbonden aan de uitkomsten.

In reactie op de eerste motie wordt gebruik gemaakt van de bestaande dataset «Onderwijspersoneel in het primair onderwijs in het aantal personen» die DUO jaarlijks in maart publiceert. In deze monitor is de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand zichtbaar sinds 2011. Jaarlijks rond november verschijnt de Kamerbrief over Arbeidsmarkt leraren waarin de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw wordt geduid, waarbij rekening zal worden gehouden met de vereenvoudiging van de bekostiging. Een relevant gegeven is dat er de komende jaren door de vergrijzing relatief veel leraren met pensioen gaan, waardoor de leeftijdsopbouw automatisch zal veranderen. Daarnaast zijn er verschillende andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het lerarenbestand, zoals bijvoorbeeld het lerarentekort. Daarom zal het lastig zijn om het effect van de vereenvoudiging van de bekostiging op de leeftijdsopbouw vast te stellen.

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 426.

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 456.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 454

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nr. 455

In reactie op de tweede motie wordt de bovengenoemde jaarlijkse arbeidsmarktbrief uitgebreid met een analyse over hoeveel fte in- en uitstroomt en of deze leraren een vast of tijdelijk contract hebben gerangschikt per leeftijdscategorie. Hiermee wordt er gemonitord of er minder oudere leraren in dienst worden genomen. Opnieuw zullen verschillende factoren een rol spelen. De gegevens zijn hiervoor lastig te corrigeren waardoor het moeilijk wordt om conclusies te trekken gerelateerd aan de vereenvoudiging van de bekostiging. Overigens wordt niet verwacht dat dit effect zal optreden door de vereenvoudiging.

- In theorie kan het afschaffen van de GGL het effect hebben dat, uit financiële overwegingen, eerder jonge leraren worden aangenomen, omdat oudere leraren meestal meer salaris verdienen. Echter, schoolleiders en besturen maken niet alleen uit financiële overwegingen de afwegingen in hun strategisch personeelsbeleid. Er wordt meer tegen elkaar afgewogen dan slechts de financiële gevolgen van bepaalde keuzes. Schoolbesturen maken een afweging afhankelijk van hun visie en lokale omstandigheden.
- Met afspraken uit het (geactualiseerde) bestuursakkoord wordt gestimuleerd dat er goede afwegingen worden gemaakt en hier strategisch over wordt nagedacht. De PO-Raad ondersteunt de versterking van het strategisch personeelsbeleid met diverse programma's. Daarnaast zijn er deugdelijkheidseisen voor strategisch personeelsbeleid ingevoerd. Hiermee krijgt de inspectie meer handvatten om over de kwaliteit en het strategisch gehalte van het personeelsbeleid het gesprek te voeren met besturen.
- Bovendien blijft het beschikbare budget (macro) hetzelfde, waardoor er evenveel financiële ruimte blijft voor het aannemen van personeel. Er kunnen dus nog steeds evenveel oudere leraren in vaste dienst worden genomen. In het voortgezet onderwijs, waar de leeftijd van de leraar geen rol speelt in de bekostiging, wordt nu ook niet alleen jong personeel aangenomen.
- Overigens is op dit moment circa 72% van de gehele personele bekostiging niet afhankelijk van de GGL, waardoor deze financiële prikkel er nu ook al deels is. Tot op heden is niet bekend dat dit leidt tot nadelige effecten voor schoolbesturen die oudere leraren in dienst willen nemen en voor oudere leraren zelf.
- Tot slot zijn er al stimulerende maatregelen om leraren voor de klas te krijgen in het kader van het lerarentekort, zoals leraren vanuit de WW terug begeleiden en subsidies voor herintreders.

In reactie op de derde motie wordt jaarlijks tot aan de invoering een model beschikbaar gesteld, waarin alle besturen en scholen hun herverdeeleffect kunnen opzoeken. Hierin worden de éénpitters specifiek toegelicht. Daarnaast wordt in de Financiële staat van het Onderwijs van de Inspectie onder andere inzichtelijk wat de financiële ontwikkelingen van éénpitters zijn en in hoeverre de vereenvoudiging van de bekostiging gevolgen heeft gehad voor de financiële verantwoording

### *Evaluatie*

Vijf jaar na de vereenvoudiging van de bekostiging vindt de wetsevaluatie plaats waarbij de informatie uit de verschillende monitoringsinstrumenten wordt gebruikt. De centrale vraag bij deze evaluatie zal zijn of het wetsvoorstel heeft geleid tot een minder complexe, minder sturende en beter voorspelbare bekostiging. Hierbij zal meegenomen worden in hoeverre de relatie tussen de basisbekostiging en de extra en/of aanvullende bekostiging verbeterd kan worden. Ook zal er specifieke aandacht uitgaan naar onderdelen die benadrukt zijn in de aangenomen moties zoals de afschaffing van de GGL en de gevolgen van de herverdeeleffecten en de overgangsbepaling. Daarnaast wordt specifiek gekeken naar

de afschaffing van de groeibepaling in het sbo en (v)so en in hoeverre de vereenvoudiging van de bekostiging effect heeft gehad op de financiële verantwoording.

## **11. Consultaties**

In deze paragraaf wordt ingegaan op twee consultaties die hebben plaatsgevonden, namelijk de consultatie van de VNG en de internetconsultatie. Daarnaast is ook het Adviescollege toetsing regeldruk geconsulteerd, zoals beschreven is in paragraaf 8.2. Ook zijn scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, de PO-Raad en de bonden geconsulteerd, maar dit is hiervoor al op verschillende plekken beschreven.

### *11.1 Consultatie VNG*

Op grond van artikel 114 van de Gemeentewet is de VNG geconsulteerd, aangezien als gevolg van dit wetsvoorstel de gemeenteraad wordt verplicht bij verordening een regeling vast te stellen hoe zij het aantal veronderstelde groepen berekent waarvan uitgegaan wordt bij het faciliteren van de lichamelijke oefening. Deze aanpassing is beschreven in paragraaf 2.3.1. als gevolg van het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging. De nieuwe verplichting sluit aan bij een al gangbare werkwijze, aangezien gemeenten al een regeling opstellen met betrekking tot de oppervlakte en indeling van de schoolgebouwen en in overleg treden met scholen en besturen over de voorzieningen voor de lichamelijke oefening. Over deze aanpassing heeft afstemming plaatsgevonden met de VNG, die enkele gemeenten heeft geraadpleegd. Op basis van de ontvangen reacties, is geconcludeerd dat deze wijziging werkbaar is voor gemeenten.

### *11.2 Internetconsultatie*

Het wetsvoorstel heeft tussen 27 februari en 29 april 2020 opengestaan voor internetconsultatie. Deze periode is tussentijds met twee weken verlengd vanwege de gevolgen van de uitbraak van covid-19. Er zijn 28 reacties binnen gekomen. Specifiek is reactie gevraagd op drie vragen:

1. Is de beschrijving van het nieuwe bekostigingsmodel in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting voldoende duidelijk?
2. Zorgt het wetsvoorstel voor een eenvoudiger, minder sturende en meer voorspelbare bekostigingssystematiek?
3. Zijn er effecten van het wetsvoorstel die niet in het wetsvoorstel en/of in de toelichting zijn verwerkt?

Op de eerste twee vragen is voornamelijk positief gereageerd. De meeste respondenten gaven aan de beschrijving voldoende duidelijk was. Wel gaf een aantal respondenten aan dat het veel tekst omvat, maar dit is nodig om de materie voldoende uit te leggen. Daarnaast onderstrepen de meeste respondenten dat het wetsvoorstel de bekostigingssystematiek eenvoudiger, minder sturend en meer voorspelbaar maakt. Er wordt ook een aantal adviezen gegeven om het wetsvoorstel aan te passen om de bekostiging nog eenvoudiger, minder sturend en voorspelbaarder te maken door bijvoorbeeld het aantal parameters verder te verminderen en direct aan scholen te bekostigen in plaats van aan schoolbesturen. Zoals in paragraaf 2.1 bij de aanleiding is toegelicht, wordt sinds 2014 door de PO-Raad en OCW gezamenlijk een vereenvoudiging van de bekostiging verkend. Bij deze verkenning was het streven om de bekostigingssystematiek zoveel mogelijk te vereenvoudigen naar één bedrag per leerling. Tijdens deze verkenning bleek dat een vereenvoudiging, die verder gaat dan dit wetsvoorstel, op onvoldoende draagvlak in het veld kon rekenen. Dit kwam voornamelijk door de herverdeeffecten. Daarom bevat het

wetsvoorstel voornamelijk technische aanpassingen. Met dit wetsvoorstel wordt geen stelselverandering beoogd, maar wordt de bekostigingssystematiek vereenvoudigd zodat die beter aansluit op de sturingsfilosofie van de lumpsum. Daarom wordt de bekostiging met dit wetsvoorstel nog steeds verstrekt aan schoolbesturen in plaats van aan scholen.

De meeste respondenten hebben via hun antwoord op vraag 3 vooral input geleverd op het wetsvoorstel. Dit had niet zozeer betrekking op de vraag of de effecten van het wetsvoorstel niet in het wetsvoorstel en/of in de toelichting zijn verwerkt, maar voornamelijk over zorgen over de gevolgen van het wetsvoorstel of onderwerpen die onderbelicht zijn. Hieronder wordt op een aantal punten specifiek ingegaan:

- *Het gevolg van de overgang van schooljaar naar kalenderjaar voor de vordering op OCW*  
In paragraaf 4 is benoemd dat de vereenvoudiging gevolgen heeft voor de balans die is opgenomen in de jaarrekeningen van een schoolbestuur door de overgang naar kalenderjaarbekostiging. Dit wordt nog nader uitgewerkt en indien nodig worden hier nadere afspraken over gemaakt met accountants en de PO-Raad. Sommige respondenten uiten zorgen dat afhankelijk van de beschikking over de laatste vijf maanden van 2022, dit nadelige gevolgen voor de scholen kan hebben. Dit heeft te maken met het baten-lastenstelsel waarmee scholen zich verantwoorden over hun middelen. Op 31 december van ieder jaar wordt de balans opgesteld, waarin vanwege de huidige bekostigingssystematiek een vordering op OCW wordt opgenomen. Dit komt doordat de hoogte van de maandelijksse bekostiging in de eerste vijf maanden van het schooljaar lager is dan in de laatste zeven maanden van het schooljaar. Dit heeft te maken met het betaalaritme. Wanneer de balans op 31 juli wordt opgesteld, dan is de vordering helemaal verdwenen.  
Door de overgang van schooljaarbekostiging naar kalenderjaarbekostiging, verdwijnt de grondslag voor het opnemen van een dergelijke vordering op de balans van 31 december 2022. Het gevolg hiervan is dat het eigen vermogen van besturen afneemt.  
Met de PO-Raad en accountants zal nader bekeken worden of het nodig is om het mogelijk te maken dat er opnieuw een grondslag komt voor een vergelijkbare vordering.
- *Zorgen over de toereikendheid van de bekostiging en de verplichte prijsbijstelling*  
Een aantal respondenten uit zorgen over de hoogte van de bekostiging. Zoals aangegeven in paragraaf 7, is dit wetsvoorstel budgetneutraal. Door het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging, kan men niet meer de hoogte van materiële bekostiging vergelijken met de hoogte van de materiële uitgaven. Een aantal respondenten geeft aan dat het hierdoor niet meer mogelijk is om te beoordelen of de materiële bekostiging toereikend is. Dit is juist een voorbeeld van de onbedoeld sturende werking van de bekostigingssystematiek. Aangezien men er vanuit gaat dat de materiële bekostiging bedoeld is voor materiële uitgaven worden dergelijke verbindingen gelegd, terwijl de lumpsumsystematiek besturen juist de mogelijkheid geeft eigen afwegingen te maken bij de besteding van de middelen. Onlangs heeft McKinsey & Company een rapport opgeleverd over de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs.<sup>34</sup> Dergelijke onderzoeken zullen ook in de toekomst mogelijk blijven. Mocht er aanleiding zijn om veranderingen in de hoogte van de bekostiging aan te brengen, dan kan dit ook nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35 300, nr. 160, bijlage «Een verstevigd fundament voor iedereen» <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D15633&did=2020D15633>.

In de versie van het wetsvoorstel wat ter internetconsultatie is gegaan, was de verplichte prijsbijstelling geschrapt. Dit was het gevolg van het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging, waardoor de loonbijstelling en prijsbijstelling niet meer afzonderlijk kunnen worden toegepast op respectievelijk de personele en materiële bekostiging. Er was gekozen om voortaan aan te sluiten bij de systematiek die onder andere voor het voortgezet onderwijs geldt en loon- en prijsontwikkeling altijd in de bekostiging te verwerken, tenzij er vanwege begrotingstechnische overwegingen wordt gekozen om dit niet te doen. Sommige respondenten vinden dit onwenselijk, aangezien zij hierdoor de zekerheid van de uitkering van de prijsontwikkeling verliezen. Met de PO-Raad is dit vraagstuk besproken en in verband met het behoud van voldoende draagvlak voor het wetsvoorstel, is deze wijziging geschrapt. Zoals in paragraaf 2.3.1. is toegelicht, blijft de huidige methodiek voor het toekennen van de loon- en prijsontwikkeling in stand. Aangezien de loon- en prijsbijstelling alleen niet meer afzonderlijk kan plaats vinden over de personele en materiële bekostiging vanwege de samenvoeging van beide onderdelen, zal een deel van de bekostiging als loongevoelig en een deel als prijsgevoelig worden aangemerkt.

- *De nadelige gevolgen van het afschaffen van de GGL*  
Tot slot benoemt een aantal respondenten een aantal nadelige gevolgen als gevolg van het afschaffen van de GGL. Respondenten benoemen dat de bekostiging voor hun school of schoolbestuur zal afnemen, omdat hun personeel ouder is dan de landelijke gemiddelde leeftijd. Zoals hierboven in paragraaf 7.1.2. is toegelicht, is de GGL de grootste verklaring voor de herverdeeffecten. Echter, de GGL verandert elk jaar waardoor ook het herverdeeffect per school en bestuur kan veranderen. Daarnaast komt er een overgangsregeling, zoals in paragraaf 11 is weergegeven. Tot slot gaat de motie van de SP en PvdA uit het VSO vereenvoudiging bekostiging over hetzelfde onderwerp en hierop is hierboven uitgebreid gereageerd.

## **12. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

### *12.1 Overgangsrecht*

Voor scholen en schoolbesturen is het belangrijk dat zij voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op een andere hoogte van de bekostiging. Daarom is er een overgangsregeling. Voor SWV-en is er geen overgangsregeling. Zoals toegelicht in paragraaf 7.1 over de herverdeeffecten, ontvangen SWV weliswaar minder bekostiging, maar hebben zij ook overeenkomstig minder uitgaven. Dit heeft dus geen invloed op de verhouding tussen de middelen die zij ontvangen en uitgeven. De overgangsregeling is ook niet van toepassing op de scholen in Caribisch Nederland, omdat daar geen herverdeeffecten optreden.

De overgangsregeling bestaat uit de volgende drie onderdelen en geldt voor bo-, sbo- en (v)so-scholen. In de overgangsregeling wordt rekening gehouden met de basisbekostiging en de extra bekostiging, die voorheen aanvullende bekostiging heette, met uitzondering van de groeibekostiging en de extra bekostiging voor het internationaal georiënteerd basisonderwijs.

- A. Een regeling voor de eerste drie jaren na inwerkingtreding, waarbij de bekostiging stapsgewijs naar de nieuwe bekostiging toe groeit.
- B. Een maximeringsregeling, waarbij de toename of afname van de bekostiging maximaal 1% per jaar is.
- C. Aanvullende bekostiging voor besturen als na 3 jaar er een negatief herverdeeffect is dat lager is dan – 3% en het bestuur in financiële problemen komt.

Onderdelen A en B worden op schoolniveau toegepast. Onderdeel C wordt op bestuursniveau toegepast.

#### *Onderdeel A*

De regeling zoals bedoeld bij onderdeel A ziet er als volgt uit:

- Voor het jaar van de inwerkingtreding (2023) wordt per school zowel het bedrag per leerling berekend op basis van de nieuwe bekostigingssystematiek, als de oude bekostigingssystematiek.
- Als eerste wordt het bedrag volgens zowel de oude als nieuwe systematiek berekend op basis van de teldatum 1 oktober 2021. Vervolgens wordt het bedrag o.b.v. de oude systematiek gedeeld door het bedrag o.b.v. de nieuwe systematiek. De uitkomst wordt gebruikt bij de berekening in stap 3.
- Als tweede stap wordt het bedrag berekend volgens de nieuwe bekostigingssystematiek op basis van de teldatum 1 februari 2022.
- Als derde stap wordt het bedrag, dat is berekend in de tweede stap, vermenigvuldigd met de uitkomst uit de eerste stap en de uitkomst wordt gedeeld door het aantal leerlingen op 1 februari 2022. Op deze manier wordt een bedrag per leerling berekend volgens de oude bekostigingssystematiek, die hoort bij de teldatum 1 februari 2022. Deze methode is nodig, omdat gegevens zoals de GGL, die nodig zijn bij de oude systematiek, niet beschikbaar zijn voor de teldatum 1 februari 2022. Op deze manier worden extra administratieve lasten voorkomen en is de uitvoering eenvoudiger.
- De berekening van het bedrag per leerling op basis van de nieuwe systematiek wordt vervolgens jaarlijks opnieuw uitgevoerd. Het bedrag per leerling op basis van de oude systematiek wordt alleen voor het jaar van de inwerkingtreding berekend en blijft gedurende de gehele overgangsregeling van toepassing. Ook al groeit of krimpt een school, dan wijzigt het «oude» bedrag per leerling niet. Het bedrag per leerling wordt wel aangepast als gevolg van loon- en prijsbijstelling.
- Het verschil tussen de beide bedragen per leerling wordt vermenigvuldigd met een bepaald percentage. Dit percentage bedraagt voor respectievelijk het eerste (2023), tweede (2024) en derde jaar (2025): 75%, 50% en 25%. Daarna wordt dit bedrag vermenigvuldigd met het totale aantal leerlingen van de school.
- De uitkomst van bovenstaande berekening wordt gedurende de overgangsregeling opgeteld of in mindering gebracht op het totale budget van een school, berekend op basis van de nieuwe systematiek. In het vierde jaar (2026) ontvangen alle scholen en besturen het gehele budget berekend op basis van de nieuwe systematiek.
- In de berekeningen wordt ook de ondersteuningsbekostiging meegenomen. Voor sbo-scholen wordt bij de berekening volgens de oude systematiek de ondersteuningsbekostiging meegenomen op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober 2021.

*Voorbeeld bij onderdeel A (de letters corresponderen met de letters uit de formule in de wet)*

1. Stel school X ontvangt op basis van 1 oktober 2021 volgens de oude systematiek € 1.000.000 (D) en volgens de nieuwe systematiek € 900.000 (E).
2. Stel de school heeft op 1 februari 2022 210 leerlingen en ontvangt daarom volgens de nieuwe systematiek € 920.000 (F). Het bedrag per leerling is dan € 4.381 (B).
3. Het bedrag per leerling volgens de oude systematiek, die hoort bij 1 februari 2022, is in dat geval  $[(€ 1.000.000 / € 900.000) * (€ 920.000 / 210)] = € 4.868$  (A).

4. Het verschil tussen beide bedragen is ( $\text{€ } 4.868 - \text{€ } 4.381 =$ )  $\text{€ } 487$ . Deze school heeft dus te maken met een negatief herverdeeleffect van  $[(\text{€ } 4.381 - \text{€ } 4.868) / \text{€ } 4.868 =] - 10\%$ .
5. Het verschil tussen beide bedragen per leerling volgens teldatum 1 februari 2022 wordt voor 75% (C) in het eerste jaar meegenomen. Dit leidt tot een aanvulling van  $[(\text{€ } 4.868 - \text{€ } 4.381) * 75\% * 210 \text{ leerlingen} = \text{€ } 76.667$ . Het budget voor 2023 is voor school X wordt daarmee  $(\text{€ } 920.000 + \text{€ } 76.667) = \text{€ } 996.667$ .
6. Voor 2024 en 2025 wordt een nieuw bedrag per leerling berekend op basis van het aantal leerlingen op 1 februari uit het voorgaande jaar. Het oude bedrag per leerling van  $\text{€ } 4.868$  blijft gelijk (behoudens loon- en prijsbijstellingen). Vervolgens wordt het verschil tussen het nieuwe bedrag en oude bedrag per leerling vermenigvuldigd met het aantal leerlingen op 1 februari. Dit bedrag wordt voor respectievelijk 50% en 25% opgeteld/afgetrokken van het bedrag op basis van de nieuwe systematiek in 2024 en 2025.

#### *Onderdeel B*

Er wordt van uitgegaan dat besturen elk jaar in staat zijn om binnen hun financiële planning rekening te houden met een toe- of afname van hun budget ter hoogte van 1%. Bij een grotere afname is het risico groter dat de onderwijskwaliteit in het geding komt. Bij een grotere toename is het risico groter dat geld niet weggezet kan worden en reserves toenemen. Daarom worden op schoolniveau gedurende de drie overgangsjaren de herverdeeleffecten gemaximeerd. Voor het eerste jaar mogen de herverdeeleffecten binnen de range  $- 1\%$  tot en met  $1\%$  vallen, voor het tweede jaar binnen  $- 2\%$  tot en met  $2\%$  en voor het derde/laatste jaar binnen  $- 3\%$  tot en met  $3\%$ . Dit betekent wel dat de terugval na uitwerking van de overgangsregeling groter kan zijn door het wegvallen van de compensatie. De kosten voor de maximering van de negatieve herverdeeleffecten worden gedekt uit de «opbrengsten» van de maximering van de positieve herverdeeleffecten.

#### *Voorbeeld bij onderdeel B*

1. School X, uit het voorbeeld bij A, krijgt voor 2023 een budget van  $\text{€ } 996.667$ .  
Op basis van de oude systematiek zou de school, op basis van teldatum 1 februari 2022,  $(\text{€ } 4.868 (A) * 210 \text{ leerlingen } (Ti)) = \text{€ } 1.022.222$  hebben ontvangen. Het herverdeeleffect is  $[(\text{€ } 996.667 - \text{€ } 1.022.222) / \text{€ } 1.022.222 =] - 2,5\%$ . Dat is minder dan het maximale negatieve herverdeeleffect van  $- 1\%$  in het eerste jaar. Daarmee komt deze school in aanmerking voor een aanvulling.
2. De bekostiging wordt zodanig aangevuld dat het herverdeeleffect  $- 1\%$  wordt. Dat betekent een aanvulling van  $[-(-2,5\% - 1\%) * \text{€ } 1.022.222] = \text{€ } 15.333$ .
3. Het budget voor school X voor 2023 wordt daarmee  $(\text{€ } 996.667 + \text{€ } 15.333 =) \text{€ } 1.012.000$ .
4. Voor 2024 en 2025 wordt vervolgens gekeken of het herverdeeleffect extremer is dan respectievelijk  $- 2\%/+ 2\%$  en  $- 3\%/+ 3\%$ . School X zou bij eenzelfde herverdeeleffect als in 2023 van  $- 2,5\%$ , in 2024 dus ook in aanmerking komen voor een aanvulling maar in 2025 niet meer. Overigens zou de aanvulling in 2024 kleiner zijn dan in 2023, omdat wordt aangevuld tot een herverdeeleffect van  $- 2\%$  in plaats van  $- 1\%$ .

## Onderdeel C

Vanaf 2026, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, wordt de bekostiging geheel volgens de nieuwe bekostigingssystematiek berekend en uitgekeerd. Mogelijk zijn er besturen die er dan in één jaar fors op achteruit gaan. Deze besturen hebben zich al gedurende de overgangsregeling op deze achteruitgang kunnen voorbereiden, maar toch kan zo'n teruggang resulteren in financiële problemen. In een dergelijk geval bestaat de mogelijkheid voor een bestuur om in 2026 aanvullende bekostiging aan te vragen. Daarbij zijn twee voorwaarden van toepassing:

- Het negatieve herverdeeffect moet groter zijn dan – 3%;
- Het bestuur moet aantonen waarom er financiële problemen zijn en waarom deze het gevolg zijn van de nieuwe bekostigingssystematiek.

Besturen dienen de aanvraag voor aanvullende bekostiging in bij DUO.

### 12.2 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van onderdelen van dit wetsvoorstel is voorzien voor 1 februari 2022. Dit is de teldatum die gebruikt wordt voor de bekostiging voor kalenderjaar 2023. Kalenderjaar 2023 is het eerste jaar wanneer via de nieuwe bekostigingssystematiek bekostigd wordt. Aangezien in 2022 via de bestaande bekostigingssystematiek bekostigd wordt, zullen enkele delen van het wetsvoorstel pas vanaf 1 januari 2023 in werking treden.

## Artikelsgewijze toelichting

### Algemeen

Het wetsvoorstel voorziet in de WPO, de WEC en de WPO BES in drie nieuwe afdelingen waarin de kernbepalingen van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek zijn vormgegeven. Dit betekent veel nieuwe bepalingen en veel verschuivingen in de nummering van de artikelen. Deze nummering was al niet meer erg toegankelijk vanwege de vele wijzigingen in de loop der jaren. Om die reden is ervoor gekozen een aantal artikelen en artikelreeksen te vernummern, zodat een leesbare en toegankelijke wetstekst ontstaat. Dientengevolge bevat het wetsvoorstel een aantal wetstechnische vernummeringen en worden verwijzingen naar de nieuwe artikelnummers aangepast. Deze wijzigingen behoeven geen inhoudelijke toelichting, wel is een transponeringstabel opgenomen.

Bij de vernummeringen is uitgegaan van de geldende tekst van te wijzigen wetten, zoals die moet komen te luiden na inwerkingtreding van enkele recente en aanhangige wetswijzigingen, te weten: de Wet register onderwijsdeelnemers<sup>35</sup>, de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen,<sup>36</sup> de Wet actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs en de wet vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen.<sup>37</sup> Met het wetsvoorstel beëindiging vervangingsfonds en modernisering participatiefonds is geen rekening gehouden, aangezien deze ten tijde van de

<sup>35</sup> Wet van 20 februari 2019 inzake bundeling en aanpassing van regels over de registers met betrekking tot onderwijsdeelnemers (Wet register onderwijsdeelnemers), Stb. 2019, 119.

<sup>36</sup> Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigingen van de systematiek van het in aanmerkingen brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (meer ruimte voor nieuwe scholen), Stb. 2020, 160.

<sup>37</sup> Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs), Stb. 2020, 235.



indiening van voorliggende wet nog bij de Tweede Kamer in behandeling was.<sup>38</sup> De vernummering is gebaseerd op de stand van zaken op 1 oktober 2020.

Omwille van de voortgang van het wetsvoorstel wordt een volgende actualisering van deze wijziging in de nummering pas voorgesteld bij nota van wijziging op onderhavig wetsvoorstel. Tegen die tijd is duidelijk of de andere genoemde wetsvoorstellen nog invloed hebben op de nummering, en kan een aanvullende vernummering als gevolg van eventuele amendementen in de wettekst worden verwerkt.

Tot slot nog een opmerking over de volgorde van de wijzigingen die met name vanwege de vernummeringen aandacht nodig heeft. Wetswijzigingen worden – tenzij anders aangegeven – van boven naar beneden uitgevoerd. Dat is bijvoorbeeld van belang bij de onderdelen van artikel I van het wetsvoorstel waarin de afdelingen 4 t/m 7 van hoofdstuk 1, titel IV, vervallen en vervolgens artikelnummers uit die afdelingen worden gebruikt voor het formuleren van nieuwe artikelen.

#### ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

Artikel I, onderdelen A tot en met D, F, G, I, K, M t/m R, T, U, Z t/m DD, EE t/m UU, WW t/m CCC, EEE t/m III en KKK. Dit betreffen de wetstechnische wijzigingen, zoals vernummering. Zie de transponeringstabel, opgenomen in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

##### Artikel I, onderdeel E

In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat in deze wet in artikel 18a, achtste lid, onderdeel g, wordt voorzien in een nieuwe groeibepaling voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In het geldende artikel 124 WPO (voor speciale scholen voor basisonderwijs, hierna: sbo-scholen), artikel 125b WPO (voor scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor zover daaraan speciaal onderwijs wordt verzorgd, hierna: so-scholen) en artikel 85d WVO (voor scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor zover daaraan voortgezet speciaal onderwijs wordt verzorgd, hierna: vso-scholen) is bepaald dat in het geval op 1 februari het aantal leerlingen op deze scholen meer bedraagt dan het aantal leerlingen van die scholen op 1 oktober daaraan voorafgaand, het samenwerkingsverband hiervoor per leerling een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag aan die scholen overmaakt. Voor (v)so-scholen kwam daar nog een bedrag bij dat afhankelijk was van de in de toelaatbaarheidsverklaring opgenomen ondersteuningsbehoefte van de leerling en dat overeenkwam met één van de bedragen die bij ministeriële regeling werden vastgesteld. De regeling was bedoeld om de groei gedurende het schooljaar, dus in de periode oktober tot februari, mee te nemen in de bekostiging. Als gevolg van de verschuiving van de teldatum van 1 oktober naar 1 februari is de groeibepaling voor sbo- en (v)so-scholen in deze vorm niet meer nodig, aangezien de groei is verwerkt in de teldatum van 1 februari. Dientengevolge worden de onderdelen i en j van artikel 18a, achtste lid, geschrapt. Onderdeel h verwijst naar artikelen over de

---

<sup>38</sup> Wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met beëindiging van de verplichte aansluiting bij een rechtspersoon in verband met kosten van vervanging en in verband met wijziging van de wijze waarop de werkloosheidsuitkeringen worden verevend (beëindiging vervangingsfonds en modernisering participatiefonds), TK 2019/20, 35400.

bekostiging van de materiële instandhouding die komen te vervallen en wordt om die reden geschrapt.

Door het afschaffen van de groeibepaling kan echter een ongewenst strategisch gedragseffect ontstaan voor het moment van doorverwijzen van een leerling door reguliere scholen naar sbo- of (v)so-scholen. Om die reden is ervoor gekozen in artikel 18a voor te schrijven dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan opneemt op welke wijze wordt bepaald of er sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal ingeschreven leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring bij de aan het samenwerkingsverband deelnemende sbo- en (v)so-scholen in de periode na 1 februari en hoe deze scholen hiervoor worden gecompenseerd. De leerlingen van een residentiële instelling in de zin van artikel 40, zestiende lid, van de WEC, tellen voor de toepassing van dit artikel niet mee. Leerlingen die geplaatst zijn in een inrichting, accommodatie of residentiële instelling worden weliswaar aangemerkt als toelaatbaar tot het speciaal onderwijs, maar zijn voor deze voorgestelde wettelijke bepaling niet relevant omdat het samenwerkingsverband geen invloed heeft op deze plaatsingen. Dientengevolge is onderdeel g vervangen door een nieuwe tekst waarin is voorzien in deze situatie.

In een aantal leden van artikel 18a vervalt het zinsdeel «in het samenwerkingsverband», omdat thans als een leerling met een toelaatbaarheidsverklaring naar een speciale school voor basisonderwijs in een ander samenwerkingsverband gaat, dat samenwerkingsverband ook een TLV moet afgeven (het huidige artikel 40, achtste lid). Deze eis komt te vervallen door de wijziging van artikel 18a: een leerling met een toelaatbaarheidsverklaring mag naar iedere speciale school voor basisonderwijs, ook al behoort deze niet tot het samenwerkingsverband dat de toelaatbaarheidsverklaring heeft verstrekt en het samenwerkingsverband waartoe de school behoort hoeft niet opnieuw een TLV af te geven. Omdat door de wetwijziging de speciale school voor basisonderwijs de door een samenwerkingsverband afgegeven TLV registreert, wordt direct duidelijk welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is en is het niet meer nodig dat het samenwerkingsverband waar de school is gevestigd ook een TLV afgeeft. Hierdoor vervalt ook de administratieve handeling om grensverkeer te verrekenen tussen samenwerkingsverbanden (het huidige artikel 125).

#### Artikel I, onderdeel H

Artikel 40 wordt op een drietal punten gewijzigd. Het achtste lid wordt vervangen door een nieuwe achtste lid, waarin de toelaatbaarheid is geactualiseerd. Hierin komt de geldende tekst van het elfde lid van artikel 40 van de Wet op de expertisecentra tot uitdrukking. Sbo-scholen worden voortaan verplicht toelaatbaarheidsverklaringen vast te leggen. De gevallen waarvoor dit geldt wordt gelijkgesteld aan het (v)so. Aan artikel 40 wordt ten slotte een nieuw lid toegevoegd, zodat overeenkomstig artikel 40, vijftiende lid van de Wet op de expertisecentra, voor sbo-scholen de toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen op sbo-scholen voortaan voor een minimale duur hebben. De minimale duur is gelijk aan de toelaatbaarheidsverklaringen voor leerlingen op (v)so-scholen en bedraagt een heel schooljaar plus het restant van het schooljaar waarin de toelaatbaarheidsverklaring is verstrekt.

#### Artikel I, onderdeel J

In dit onderdeel wordt artikel 69 opnieuw vastgesteld met een nieuw opschrift (algemene bepalingen bekostiging) waarin beter de inhoud van het artikel tot uitdrukking komt. Tevens is een aantal tekstuele verbeter-

ringen aangebracht: het eerste lid, eerste volzin wordt opnieuw vastgesteld en de tweede daarop volgende volzinnen zijn verplaatst naar het tweede en derde lid, omdat zij een ander onderwerp betreffen. Deze wijzigingen zijn van technische aard en verbeteren de leesbaarheid en toegankelijkheid van deze bepaling. Het is meteen duidelijk dat het Rijk de openbare en bijzondere scholen bekostigt met inachtneming van de van toepassing zijnde artikelen en welke nadere regels bij of krachtens AMvB kunnen worden gesteld.

Het eerste lid is aangevuld met de aanspraak van samenwerkingsverbanden op bekostiging van het Rijk. Op deze wijze wordt een expliciete grondslag geformuleerd voor de bekostiging van samenwerkingsverbanden. In de voorheen geldende wet was slechts sprake van een impliciete grondslag.

Het geldende derde lid van artikel 69 heeft twee onderdelen, waarvan een onderdeel (a) ziet op de materiële instandhouding. Deze komt te vervallen, zodat dit onderdeel ook kan vervallen. Het tweede onderdeel (b) vindt geen toepassing in de uitvoeringspraktijk en komt om die reden te vervallen. Het vierde lid regelt de totstandkomingsprocedure en deze bepaling is in overeenstemming met aanwijzing 2.37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gebracht. Het vijfde lid blijft ongewijzigd.

Aan artikel 69 wordt een zesde lid toegevoegd, waarin expliciet is geregeld dat een school of nevenvestiging die geen leerlingen heeft, niet voor bekostiging in aanmerking komt. Dit vloeit impliciet voort uit het zijn van een school en het in aanmerking komen voor bekostiging, maar een expliciete regeling hieromtrent ontbreekt thans.

Verder is aan artikel 69 een nieuw zevende lid toegevoegd. Dit lid is gelijklopend aan het huidige artikel 134, tweede lid. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Deze bepaling past in de nieuwe systematiek van titel IV, afdeling 4, beter in artikel 69.

#### Artikel I, onderdeel L

Artikel 71 (nieuw) is gemoderniseerd en beter leesbaar gemaakt door de drie volzinnen onder te brengen in een eigen lid. De regeling is inhoudelijk niet gewijzigd. In de uitvoeringspraktijk werden geen voorwaarden maar regels gesteld. Bovendien is de aanduiding regels meer conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### Artikel I, onderdeel R

Dit onderdeel voorziet in een toevoeging aan het huidige artikel 102, waarin is geregeld waarvoor de gemeenteraad bij verordening een regeling vaststelt. Vanwege het samenvoegen van de bekostiging van de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding, vervalt de manier waarop het normatief bepaalde aantal te huisvesten groepen leerlingen wordt bepaald uit het huidige artikel 134. Het voorgestelde onderdeel van het eerste lid regelt dat de gemeenteraad bij verordening een regeling dient vast te stellen over de wijze waarop het aantal groepen leerlingen wordt bepaald. Dat aantal groepen leerlingen werkt door in de voorziening of bekostiging van ruimten voor lichamelijke oefening (artikelen 126 en 127 (nieuw)).

#### Artikel I, onderdeel S

Dit onderdeel voorziet in het vervallen van een groot aantal artikelen (artikelen 113 tot en met 132). Deze artikelen komen deels en in vereenvoudigde vorm terug in afdeling 4, waar de samenvoeging nader wordt toegelicht. Dit onderdeel laat ook de artikelen 118 tot en met 118b vervallen, dit als gevolg van de samenvoeging van de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding. De regeling van het

geldende artikel 118b is in een gemoderniseerde vorm terug te vinden in artikel 122 (nieuw), eerste en tweede lid. Ook onderdeel T voorziet in het vervallen van een behoorlijk aantal artikelen (afdeling 8 en de artikelen 134 tot en met 149). Zie verder ook de transponeringstabel in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

#### Artikel I, onderdelen T en U

Na artikel 112 wordt een nieuw artikel geplaatst in afdeling 3. Het betreft de regeling die in het huidige artikel 119 is opgenomen. Deze bepaling wordt vernummerd tot artikel 113. Afdeling 3 inzake de voorzieningen in de huisvesting is een systematisch logischer plek voor deze bepaling. Dit geldt ook voor het huidige artikel 133. Ook deze bepaling wordt verplaatst naar afdeling 3, als artikel 114. Inhoudelijk worden de artikelen niet gewijzigd, wel wordt de tekst van artikel 113 (nieuw) gemoderniseerd en aangepast aan de samenvoeging van de bekostiging van de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding.

#### Artikel I, onderdeel W

Dit onderdeel voorziet in een nieuwe afdeling 4, waarin de geldende afdelingen 4, 5 en 6 zijn samengevoegd. Afdeling 4 regelt thans dat de materiële voorzieningen voor de instandhouding van scholen wordt bekostigd op basis van een programma van eisen. Afdeling 5 bevat thans de grondslag voor de bekostiging van de personeelskosten en afdeling 6 de kosten voor het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid. De artikelen voor personele bekostiging, budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en artikelen voor de bekostiging van de materiële instandhouding worden in de voorgestelde afdeling 4 samengevoegd en vereenvoudigd. Voorts worden de berekeningsgrondslagen minder gedetailleerd in hun opbouw. In paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is de nieuwe bekostigingssystematiek uiteengezet.

De nieuwe artikelen 115 en 116 zien op de reguliere bekostiging van scholen. Daarnaast kent artikel 116 de extra bekostiging ingeval van omstandigheden per school, zoals kleine basisscholen, basisscholen met een internationale afdeling, onderwijsachterstanden, de groei gedurende het schooljaar en vanwege nevenvestigingen (artikel 116, vierde lid). Daarnaast is er de mogelijkheid van aanvullende bekostiging bij:

- bijzondere ontwikkelingen in het basisonderwijs (artikel 119) of
- bijzondere omstandigheden van een school (120).

Artikel 121 ziet op de ondersteuningsbekostiging die aan speciale scholen voor basisonderwijs wordt verstrekt. De bekostiging vanuit de samenwerkingsverbanden voor de lichte ondersteuning van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte is opgenomen in afdeling 5 (artikelen 122 tot en met 125). Ten slotte ziet artikel 117 op de bekostiging bij het samenvoegen van scholen en in artikel 118 is de teldatum opgenomen.

#### Artikel 115. Bekostiging scholen

De kosten van scholen omvatten de personeelskosten en de exploitatiekosten, zo bepaalt artikel 115, eerste lid. De berekening van de bekostiging voor personeel en exploitatie wordt daarmee geregeld in één bepaling, die in de plaats komt van de geldende artikelen 113, 114, 119a, 120, 124, 125 en 125b van de WPO. Die combinatie in één bepaling ligt voor de hand omdat de berekening vereenvoudigd wordt. Waar nu nog sprake is van diverse parameters die elk een onderdeel vormen van een complexe berekening, is door deze wet sprake van een bedrag per school en per leerling. Daarmee hoeven die afzonderlijke parameters nu niet meer apart

beschreven te worden. Er wordt uitgegaan van een beperkt aantal prijzen per leerling en per school, in plaats van veel verschillende bekostigingsonderdelen en parameters.

#### Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de bekostiging is bestemd voor de kosten voor personeel en exploitatie van een school.

#### Tweede lid

Het tweede lid van artikel 115 voorziet in een – niet limitatieve – opsomming van de kosten waarvoor de bekostiging in ieder geval wordt verstrekt. Zo is helder waarvoor een school bekostiging krijgt. De formulering van deze bepaling sluit zoveel mogelijk aan bij de formulering in de WVO (wetsvoorstel vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen).<sup>39</sup> Deze componenten zijn niet nieuw, maar stonden verspreid in de verschillende artikelen van hoofdstuk 1, titel IV, afdelingen 4 en 5 van de WPO. In de eerste plaats gaat het over de personeelskosten in brede zin. Dus niet alleen de salariskosten, maar ook de werkgeverslasten en de kosten voor bijvoorbeeld vervanging of inhuur van personeel. In de tweede plaats betreft het exploitatiekosten in brede zin. Bij exploitatiekosten gaat het om de jaarlijkse kosten voor onderhoud (inclusief bouwkundige aanpassingen) van het gebouw en het terrein, energie- en waterverbruik, middelen, administratie, beheer en bestuur, schoonmaak en publiekrechtelijke heffingen. De kosten voor vervanging van personeel en werkloosheidskosten, waarin thans artikel 126 voorziet, valt straks onder het bepaalde in het tweede lid, onderdelen a en b, van artikel 115.

#### Derde tot en met het zevende lid

In het derde lid(nieuw) wordt bepaald dat de bekostiging voor de in het tweede lid bepaalde kosten moeten worden aangewend. Dit is thans geregeld in artikel 148, eerste lid. Het vierde lid(nieuw) betreft de geldende regeling in artikel 148, tweede lid. Het vijfde lid(nieuw) bevat de tekst van artikel 148b, zoals deze is toegevoegd in het wetsvoorstel deugdelijkheidseisen. Het nieuwe zesde lid bevat dezelfde delegatiemogelijkheid als het geldende artikel 148. Het zevende lid(nieuw) betreft het bepaalde in het geldende artikel 148a. Ook voor deze bepaling geldt dat geen inhoudelijke wijziging heeft plaatsgevonden. Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel berust de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 mede op artikel 115, zevende lid.

#### Artikel 116. Hoogte bekostiging scholen

Dit artikel regelt hoe de hoogte van de bekostiging voor personeel en exploitatie wordt berekend. Het komt in plaats van (onderdelen van) de artikelen 113, 120, 121 en 134 van de WPO.

#### Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel maakt expliciet dat de Minister van OCW de bekostiging voor scholen vaststelt.

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 354, nr. 2.

#### Tweede lid

Dit lid van artikel 116 regelt hoe de reguliere bekostiging van scholen is opgebouwd. Alle scholen ontvangen deze bekostiging, die bestaat uit twee onderdelen: een bedrag per school en een bedrag per leerling. Voorheen werden deze bedragen ook toegekend, maar kwamen de bedragen tot stand door toepassing van een groot aantal parameters. Door de vereenvoudiging van de bekostiging is dit niet langer nodig en kan worden volstaan met het onderscheiden van deze twee parameters.

#### Derde lid

Het derde lid van artikel 116 voorziet in de mogelijkheid dat het bedrag voor scholen van verschillende grootte kan variëren en voor basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs anders wordt vastgesteld.

#### Vierde lid

Bij AMvB wordt geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag van een school in aanmerking komt voor extra bekostiging. In ieder geval krijgen kleine basisscholen en basisscholen met een afdeling voor internationaal georiënteerd basisonderwijs een extra bedrag naast de reguliere bekostiging, bedoeld in artikel 116, eerste lid. Ook wordt een extra bedrag toegekend aan het bevoegd gezag van scholen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, de groei van het aantal leerlingen gedurende het schooljaar en de omstandigheid dat onderwijs wordt gegeven op een of meer nevenvestigingen van een basisschool.

#### Vijfde lid

Het vijfde lid van artikel 116 waarborgt dat de bekostiging voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school. Voor het criterium «redelijke behoefte» is in het verleden gekozen om aan te geven in welke mate er met de bekostiging wordt voorzien in de behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Daarmee is geaccepteerd dat het bekostigingssysteem is gebaseerd op het macroniveau en voorziet in de behoefte van de gemiddelde school. Het is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om zo met de middelen om te gaan dat de inkomsten in balans zijn en blijven met de uitgaven.

#### Zesde lid

Het zesde lid voorziet dat bij ministeriële regeling jaarlijks de in dit artikel geregelde bedragen worden vastgesteld en nadere regels worden gesteld over het berekenen van de hoogte van de bekostiging.

#### Zevende lid

In het zevende lid van dit artikel is geregeld dat de bedragen gelden voor het kalenderjaar volgend op het tijdstip van vaststelling, dat nader wordt toegelicht bij artikel 118.

#### Achtste, negende en tiende lid

Het achtste, negende en tiende lid van artikel 116 regelt dat de bedragen zo nodig worden aangepast voor loon- en prijsontwikkelingen, als 's Rijks financiën dit toelaat. Deze regeling is weliswaar tekstueel vereenvoudigd, maar inhoudelijk wordt niet voorzien in een wijziging.

## Artikel 117. Bekostiging bij samenvoeging

Artikel 117 voorziet in een regeling van de bekostiging bij samenvoeging van basisscholen of speciale scholen voor basisonderwijs.

Het eerste lid van artikel 117 regelt de samenvoeging van basisscholen. Het artikellid bepaalt dat de bekostiging bij samenvoeging van alle betrokken scholen wordt gehandhaafd tot het einde van het kalenderjaar waarin de basisscholen zijn samengevoegd. Dit was voorheen in artikel 134, negende en tiende lid geregeld. Er is aan het artikellid in de eerste plaats toegevoegd dat, wil er sprake zijn van samenvoeging, er één of meer basisscholen moeten worden opgeheven. In de praktijk komt het daarnaast voor dat bij een samenvoeging van twee of meer scholen niet alle of helemaal geen leerlingen van de bij de samenvoeging betrokken scholen overgaan naar de school die blijft bestaan na de samenvoeging. Dientengevolge is in dit artikel voor wat betreft de bekostiging bij samenvoeging geregeld dat sprake moet zijn van een minimale instroom in de samengevoegde school. De vaststelling van de minimale instroom vindt plaats bij of krachtens AMvB.

Na de vereenvoudiging is er sprake van een kalenderjaarbekostiging. Daarmee ligt voor de hand om het huidige artikel 121, derde lid te handhaven (maar dan op basis van 1 februari T-1) en artikel 134, negende lid, van toepassing te verklaren voor de gehele basisbekostiging. Daarmee wordt dan geregeld dat bij een samenvoeging de bekostiging van de opgeheven school blijft doorlopen tot het einde van het kalenderjaar en dat in het volgende kalenderjaar de leerlingen op 1 februari t-1 van de opgeheven school meetellen bij de overblijvende school. Dit werkt in het voordeel voor scholen ten opzichte van de huidige situatie, waarin alleen de bekostiging voor de materiële instandhouding doorloopt. Deze regeling is, evenals in het voorheen geldende stelsel, van overeenkomstige toepassing op de samenvoeging van twee of meer speciale scholen voor basisonderwijs. Dit is opgenomen in het tweede lid. De ondersteuningsbekostiging blijft ook doorlopen tot einde van het kalenderjaar.

## Artikel 118. Teldatum aantal leerlingen

Dit artikel is nieuw. In dit artikel is geregeld dat de Minister voor de vaststelling van de bekostiging, bedoeld in artikel 69, het aantal leerlingen op de school in aanmerking neemt op 1 februari van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarop de bekostiging betrekking heeft. Dit is nodig om de bekostiging op kalenderjaarbasis toe te kennen. Dit is verder toegelicht in het algemene deel van de memorie van toelichting.

Ingeval van samenvoeging van scholen is dezelfde teldatum van toepassing om het aantal leerlingen te bepalen van alle bij de samenvoeging betrokken scholen. Ingeval van nieuwe scholen wordt voor het eerste kalenderjaar gebruik gemaakt van 1 oktober uit hetzelfde kalenderjaar als teldatum. Vanaf het tweede kalenderjaar geldt de teldatum van 1 februari uit datzelfde kalenderjaar. Vanaf het derde kalenderjaar geldt de teldatum van 1 februari uit het voorgaande kalenderjaar, net als voor andere scholen.

## Artikel 119. Aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen

Artikel 119 is opnieuw vormgegeven, maar betreft inhoudelijk geen nieuwe regeling. Het voegt de artikelen 116, eerste lid, en 123, eerste lid, samen. Voorheen waren in de artikelen 116 en 123 de bijzondere ontwikkelingen in de sector en de bijzondere omstandigheden van een school gecombineerd voor personeelskosten respectievelijk kosten voor de materiële instandhouding. Vanwege de leesbaarheid en de toegankelijkheid zijn niet alleen de kostensoorten samengevoegd, maar zijn de

bepalingen over bijzondere ontwikkelingen respectievelijk omstandigheden in aparte artikelen opgenomen (artikel 119 en 120).

#### Eerste lid

Het eerste lid van artikel 119 kent aan de Minister de bevoegdheid toe om ingeval van bijzondere ontwikkelingen in het basisonderwijs die van invloed zijn op de hele sector, bekostiging te verstrekken in aanvulling op de reguliere bekostiging, bedoeld in artikel 116.

#### Tweede en derde lid

Ingevolge het tweede lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het verstrekken van de bekostiging. De Minister kan een bekostigingsplafond instellen. Artikel 4:26, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat het vaststellen van verdeelregels gebeurt bij of krachtens wettelijk voorschrift. Daarom regelt het derde lid expliciet dat ingeval sprake is van een bekostigingsplafond, een ministeriële regeling de verdeelregels vaststelt die bepalen hoe de middelen worden verdeeld.

#### Artikel 120. Aanvullende bekostiging bij bijzondere omstandigheden

Dit artikel is – evenals artikel 119 – in deze vorm nieuw. Het omvat het deel van de voorheen geldende artikelen inzake de aanvullende bekostiging bij bijzondere omstandigheden van een individuele school (artikelen 116, tweede lid en 123, tweede lid). Het artikel voorziet niet meer in de verplichting om bij de aanvraag een accountantsverklaring als bedoeld in artikel 2:393, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek te voegen. De reden hiervoor is dat deze verplichting voorheen slechts gold voor de bekostiging van de kosten voor de materiële instandhouding en niet voor de personele kosten. Ter uniformering is gekozen de wettelijke verplichting te laten vervallen. Verder wordt de expliciete verplichting niet meer nodig geacht, omdat in algemene zin is bepaald dat verplichtingen kunnen worden opgelegd

#### Eerste en tweede lid

Het eerste lid bepaalt dat de Minister ook in individuele gevallen op aanvraag van een bevoegd gezag bekostiging kan verstrekken, in aanvulling op de bekostiging op grond van artikel 116 en de bekostiging vanwege bijzondere ontwikkelingen in de sector op grond van artikel 119. Aanvullende bekostiging kan alleen maar worden verstrekt als sprake is van bijzondere omstandigheden van een school die het bevoegd gezag niet kon voorzien en waardoor, al of niet mede door de financiële positie, de kwaliteit of continuïteit van het onderwijs in gevaar komt.

#### Derde en vierde lid

De aanvraag moet door het bevoegd gezag worden ingediend in het kalenderjaar waarin de bijzondere omstandigheden zich voor het eerst voordoen. Een school kan geen aanvraag met terugwerkende kracht indienen voor eerdere jaren. De beslistermijn op aanvragen van het bevoegd gezag is 28 weken. Deze termijn is langer dan gebruikelijk (de Awb stelt, dat bij ontbreken van een wettelijke termijn de dan in acht te nemen redelijke termijn in ieder geval is verstreken na acht weken), en kan worden verlengd. In de praktijk blijkt dat het onderzoek naar de aard van de bijzondere omstandigheden om te komen tot een zorgvuldige afweging van belangen meer tijd vergt dan de gewone Awb-termijn.



## Vijfde lid

Artikel 4:26, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat het vaststellen van verdeelregels gebeurt bij of krachtens wettelijk voorschrift. Daarom regelt het vijfde lid expliciet dat in geval sprake is van een bekostigingsplafond, een ministeriële regeling verdeelregels zal vaststellen die bepalen hoe de middelen worden verdeeld indien het plafond wordt overschreden.

## Artikel 121. Bekostiging speciale scholen voor basisonderwijs

Artikel 121 bepaalt dat in aanvulling op de reguliere bekostiging van artikel 116 een speciale school voor basisonderwijs een bedrag ontvangt per leerling voor wie het samenwerkingsverband heeft bepaald dat deze toelaatbaar is op een speciale school voor basisonderwijs.

## Artikel I, onderdeel X

Onderdeel X voorziet in een nieuwe afdeling 5 waar de bekostiging van de samenwerkingsverbanden is geregeld. In dit onderdeel worden de artikelen inzake de samenwerkingsverbanden die tot nu toe waren opgenomen in de twee oude paragrafen 4 en 5 over de bekostiging van de personeelskosten en de materiële instandhouding samengevoegd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware ondersteuning, aangezien deze aanduidingen ook in de uitvoeringspraktijk worden gebruikt.

## Artikel 122. Bekostiging lichte ondersteuning samenwerkingsverbanden

Artikel 122 voorziet in de toekenning van ondersteuningsbekostiging voor het samenwerkingsverband, voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur en de ondersteuningsvoorzieningen voor de lichte ondersteuning. De hoogte van het toegekende bedrag is afhankelijk van het aantal leerlingen op de vestigingen van de basisscholen in het samenwerkingsverband op 1 februari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt. Op dat bedrag wordt een bedrag in mindering gebracht voor elke leerling die door het samenwerkingsverband op grond van artikel 40, achtste lid, toelaatbaar is verklaard tot een speciale school voor basisonderwijs. Beide bedragen per leerling worden jaarlijks vastgesteld bij ministeriële regeling.

## Artikel 123. Vermindering bekostiging basisscholen bij uitputting lichte ondersteuning samenwerkingsverbanden

Indien het totaal van de lichte ondersteuningsbekostiging die sbo-scholen direct vanuit het Rijk op basis van de geregistreerde toelaatbaarheidsverklaringen ontvangen de lichte ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband overschrijdt, wordt het bedrag waarmee die bekostiging wordt overschreden in mindering gebracht op de bekostiging van alle basisscholen waarvan één of meer vestigingen zijn gelegen in het gebied van het samenwerkingsverband. Dit bedrag wordt per basisschool bepaald op basis van het leerlingenaantal van de desbetreffende vestiging of vestigingen in het samenwerkingsverband ten opzichte van het totaal aantal basisschoolleerlingen in het samenwerkingsverband.

## Artikel 124. Bekostiging zware ondersteuning samenwerkingsverbanden

Aan het samenwerkingsverband wordt eveneens bekostiging toegekend voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur en de ondersteuningsvoorzieningen voor de zware ondersteuning. Deze bekostiging is afhankelijk van het aantal leerlingen op vestigingen van scholen in het

samenwerkingsverband op 1 februari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt en ook dit bedrag per leerling wordt jaarlijks vastgesteld bij ministeriële regeling.

Voor elke leerling die op 1 februari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt, was ingeschreven op een school voor speciaal onderwijs of speciaal en voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 of 4, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, voor zover het betreft het daaraan verzorgde speciaal onderwijs wordt een bedrag in mindering gebracht op de bekostiging, bedoeld in het eerste lid, van het samenwerkingsverband dat de leerling op grond van artikel 40, tiende lid, van de Wet op de expertisecentra toelaatbaar heeft verklaard tot het speciaal onderwijs. Dit bedrag is afhankelijk van de in de toelaatbaarheidsverklaring opgenomen ondersteuningsbehoefte van de leerling en wordt – evenals de ondersteuningsbekostiging – bij ministeriële regeling vastgesteld.

Deze regeling is van overeenkomstige toepassing op leerlingen in residentiële instellingen aan wie op 1 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt onderwijs werd gegeven op basis van een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 71c, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra.

#### Artikel 125. Vermindering bekostiging scholen bij uitputting zware ondersteuning samenwerkingsverbanden

Artikel 125 voorziet voor de zware ondersteuning in een vergelijkbare regeling als artikel 123. Indien het totaal van de zware ondersteuningsbekostiging die scholen voor speciaal onderwijs of speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voor zover het daaraan verzorgde speciaal onderwijs betreft, direct vanuit het Rijk op basis van de geregistreerde toelaatbaarheidsverklaringen ontvangen de zware ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband overschrijdt. Dan wordt het bedrag waarmee die bekostiging wordt overschreden in mindering gebracht op de bekostiging van bo- en sbo- scholen waarvan één of meer vestigingen zijn gelegen in het gebied van het samenwerkingsverband. Het bedrag dat in mindering wordt gebracht wordt per school bepaald op basis van het leerlingenaantal van de desbetreffende vestiging of vestigingen in het samenwerkingsverband ten opzichte van het totaal aantal bo- en sbo-leerlingen in het samenwerkingsverband.

#### Artikel I, Onderdelen Y en Z

Deze onderdelen voorzien weliswaar in een nieuwe afdeling 6 en 7, maar deze afdelingen bevatten de bestaande bepalingen van de artikelen 117 en 136 (Lichamelijke oefening) en de artikelen 140 en 141 (Gemeentelijke beleid) alsmede de artikelen 142 tot en met 147 (overschrijdingsregeling) en de artikelen 149 en 150 (Betaling).

De teksten zijn gemoderniseerd en geactualiseerd, door aanpassing aan de samenvoeging en door te verwijzen naar de juiste, in dit wetsvoorstel vernummerde artikelen. De regelingen zijn niet inhoudelijk gewijzigd. Er is slechts gekozen voor een meer logische plek in de bekostigingstitel.

#### Artikel I, onderdeel EE

Dit onderdeel regelt het vervallen van artikel 180a. De inhoudelijke regeling van de bekostiging van schoolbegeleiding is in het wetsvoorstel voorzien in het nieuw artikel 115, tweede lid, onderdeel c, zodat artikel 180a kan vervallen.

#### Artikel I, onderdeel HHH

Het huidige artikel 178a wordt vernummerd tot artikel 182. Aan deze bepaling wordt toegevoegd dat voortaan ook het registratienummer van het samenwerkingsverband voor leerlingen die zijn ingeschreven in het sbo wordt vastgelegd. Hetzelfde geldt al voor leerlingen in het (v)so. Dit extra gegeven zal te zijner tijd worden opgenomen in de regelingen inzake het register onderwijsdeelnemers. Hiertoe zullen deze gegevens worden voorgeschreven in de AMvB, behorende bij de Wet register onderwijsdeelnemers.

#### Artikel I, onderdeel RRR

In artikel 201 is, conform de Aanwijzingen voor de Regelgeving, geregeld dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie naar de Staten-Generaal wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

#### Artikel I, onderdeel TTT

In dit onderdeel is voorzien in een overgangsregeling in het nieuwe artikel 213. Paragraaf 12 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gaat in algemene zin in op de algemene overgangsregeling en de specifieke overgangsregeling. Daarnaast bevat deze paragraaf voorbeelden van de wijze waarop deze overgangsregelingen worden toegepast.

#### Artikel 213. Overgangsrecht herverdeeffecten bekostiging scholen

Dit artikel bevat de overgangsbepaling vanaf de invoering van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek voor basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs. De overgangsperiode is drie jaar, waarna vanaf het vierde jaar de nieuwe systematiek onverkort wordt toegepast. Er is sprake van een overgangsperiode vanwege het feit dat de nieuwe systematiek tot gevolg heeft dat er herverdeeffecten optreden.

#### Eerste lid

Dit lid bevat het principe dat de bekostiging op basis van de nieuwe systematiek de eerste drie jaren wordt vermeerderd of verminderd met een bedrag. De hoogte van de vermeerdering of vermindering wordt berekend zoals in de leden twee, drie en vier staat beschreven.

#### Tweede lid

In het tweede lid bevat de formule aan de hand waarvan het verschil wordt berekend tussen het bedrag per leerling op basis van de nieuwe en de oude systematiek op basis van de leerlingentelling van 1 februari 2022. Dit verschil wordt vermenigvuldigd met het aantal leerlingen op 1 februari uit het jaar voorgaande het jaar waarvoor de bekostiging wordt verstrekt en de uitkomst wordt de eerste drie jaren vermenigvuldigd met respectievelijk 75%, 50% en 25%.

Voor een voorbeeld van toepassing van de formule wordt verwezen naar paragraaf 12 van het algemene deel van de memorie van toelichting. In het eerste deel van de formule (A-B) wordt het verschil berekend tussen het bedrag per leerling wat een school zou hebben ontvangen op basis van de oude systematiek en de nieuwe systematiek wanneer gebruik wordt gemaakt van de telgegevens van 1 februari 2022. Voor sbo-scholen

wordt ook de ondersteuningsbekostiging meegenomen (factor H in de toelichting in het algemene deel). Doordat de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL) wordt afgeschaft, zijn niet alle gegevens uit de oude systematiek beschikbaar met teldatum 1 februari 2022. De GGL wordt namelijk opgevraagd met als peildatum 1 oktober. Om te voorkomen dat de gegevens ook per 1 februari 2022 geleverd en verwerkt moeten worden en er nieuwe prijzen berekend en gepubliceerd worden voor de oude rekenregels met als teldatum 1 februari 2022, wordt er eerst een vergelijking gemaakt tussen de bekostiging op basis van de oude en nieuwe systematiek op basis van 1 oktober 2021 (A). Dit zorgt voor een eenvoudigere uitvoering en leidt niet tot extra administratieve lasten voor het veld.

In de formule van A wordt de bekostiging op basis van de oude systematiek (D) gedeeld door de bekostiging op basis van de nieuwe systematiek (E). Op deze manier vindt er een vergelijking plaats, waarbij gebruik wordt gemaakt van dezelfde gegevens, namelijk op basis van teldatum 1 oktober 2021. De uitkomst wordt vermenigvuldigd met de bekostiging op basis van 1 februari 2022 (F) en vermenigvuldigd met het aantal leerlingen op 1 februari 2022. Op deze manier wordt rekening gehouden met het herverdeeleffect tussen de oude en nieuwe systematiek op basis van eenzelfde teldatum en is er een bedrag dat kan worden vergeleken met het bedrag per leerling op basis van de nieuwe systematiek met 1 februari als teldatum.

#### Derde en vierde lid

In het derde en vierde lid is een berekeningssystematiek opgenomen die ervoor zorgt dat het herverdeeleffect van de school in de eerste drie jaren na inwerkingtreding respectievelijk niet meer of minder is dan + 1% of - 1%, + 2% of - 2% en + 3% of - 3% is. Hierbij wordt het herverdeeleffect uitgedrukt als een percentage van het verschil tussen het nieuwe bedrag en oude bedrag, waarbij het oude bedrag wordt berekend op basis van teldatum 1 februari 2022 en voor alle jaren gelijk is.

#### Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat een bevoegd gezag een aanvraag voor aanvullende bekostiging mag indienen, indien dat kan aantonen dat het in het jaar na de overgangsperiode financiële problemen ondervindt doordat het herverdeeleffect van de scholen onder het bevoegd gezag minder is dan - 3%.

#### Zesde en zevende lid

Doordat in het zesde lid artikel 116, zesde tot en met het tiende lid (nieuw) van toepassing wordt verklaard, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Verder kunnen de bedragen worden aangepast als gevolg van loon- en prijsbijstellingen zodat de vergelijking tussen het oude en nieuwe bedrag op hetzelfde prijsniveau gebeurt.

## ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

De inhoudelijke wijzigingen die zijn aangebracht in de Wet op de expertisecentra komen grotendeels overeen met de wijzigingen in de overeenkomstige artikelen van de WPO. De onderdelen van artikel II die inhoudelijk afwijken van de WPO worden hieronder nader toegelicht. Verder voorziet het wetsvoorstel in een aantal wetstechnische wijzigingen, zoals de juiste verwijzingen naar de (inhoudelijk) gewijzigde bepalingen. Het gaat dan om de onderdelen A t/m E, H t/m J, M, P, S t/m QQ.

Artikel II, onderdelen F en G Dit onderdeel voorziet in een modernisering van artikel 70. Het onderdeel G ziet op wijziging van artikel 71 en betreft een modernisering. Deze onderdelen komt overeen met Artikel I, onderdelen J en L.

#### Artikel II, onderdeel K

De wijziging uit dit onderdeel komt overeen met artikel I, onderdeel R. Dit onderdeel voorziet in een toevoeging van het bestaande artikel 100, waarin is geregeld waarvoor de gemeenteraad bij verordening een regeling vaststelt. Dit is het gevolg van het samenvoegen van de bekostiging van de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding. In artikel 102 wordt opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening via een regeling het aantal groepen leerlingen vaststelt.

#### Artikel II, onderdelen L en N

De wijziging uit dit onderdeel komt overeen met artikel I, onderdelen T en U. Na artikel 110 wordt een nieuw artikel geplaatst in afdeling 3. Het betreft de regeling die in het huidige artikel 116 is opgenomen. Afdeling 3 is een systematisch logischer plek voor deze bepaling. Dit geldt ook voor het huidige artikel 127. Ook deze bepaling is verplaatst naar afdeling 3. Inhoudelijk worden de artikelen niet gewijzigd, wel is de tekst van artikel 111 (nieuw) gemoderniseerd en aangepast aan de samenvoeging van de bekostiging van de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding.

#### Artikel II, onderdeel O

In dit onderdeel wordt op een vergelijkbare manier met artikel I, onderdeel W, een nieuwe afdeling 4 vormgegeven waarin de grondslag voor de bekostiging is geregeld. Voorheen stond dit verspreid over afdeling 4, 5 en 6. De artikelen voor de bekostiging van de materiële instandhouding, personele bekostiging en budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid zijn in de afdeling 4 samengevoegd en vereenvoudigd. Voorts zijn de berekeningsgrondslagen minder gedetailleerd in hun opbouw.

#### Artikel 113. Bekostiging scholen

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 115 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen. De berekening van de bekostiging voor personeelskosten en exploitatiekosten is geregeld in één bepaling. Waar nu nog sprake is van diverse parameters die elk een onderdeel vormden van een complexe berekening, is door deze wet sprake van een bedrag per school en per leerling. Daarmee hoeven die afzonderlijke parameters nu niet meer apart beschreven te worden.

#### Artikel 114. Hoogte bekostiging

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 116 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen. Wat verschilt is dat het bedrag per leerling en bedrag per school verschillend kan worden vastgesteld voor scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs. Dit staat in het tweede lid. Daarnaast staat in het derde lid dat er bij AMvB in ieder geval naast de reguliere bekostiging extra bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden wordt toegekend. In dit lid zijn minder gevallen opgenomen dan in artikel 116 uit artikel I. Hierbij is geen inhoudelijk wetswijziging aangebracht, maar is de huidige praktijk in stand gehouden.

#### Artikel 115. Bekostiging bij samenvoeging

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 117 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen. Hierin wordt geregeld dat bij een samenvoeging de bekostiging van de opgeheven school blijft doorlopen tot het einde van het kalenderjaar en dat in het volgende kalenderjaar de leerlingen op 1 februari t-1 van de opgeheven school meetellen bij de overblijvende school. Dit werkt in het voordeel voor scholen ten opzichte van de huidige situatie, waarin alleen de bekostiging voor de materiële instandhouding doorloopt. Daarnaast is in dit artikellid voorzien in de nadere invulling van de term «samenvoeging» voor wat betreft de bekostiging door te bepalen dat sprake moet zijn van een minimale instroom in de samengevoegde school.

#### Artikel 116. Teldatum aantal leerlingen

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 118 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen. Hierin is de nieuwe teldatum van 1 februari uit het voorgaande kalenderjaar geregeld en met welke teldatum rekening wordt gehouden bij nieuwe scholen en samenvoeging.

#### Artikel 117. Aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 119 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen.

#### Artikel 118. Aanvullende bekostiging bij bijzondere omstandigheden

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 120 uit artikel I en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen.

#### Artikel 119. Ondersteuningsbekostiging

Artikel 119 bepaalt in het eerste lid dat in aanvulling op de reguliere bekostiging van artikel 114 een school voor speciaal onderwijs (so), voortgezet speciaal onderwijs (vso) of speciaal en voortgezet onderwijs een bedrag ontvangt per leerling voor wie het samenwerkingsverband heeft bepaald dat deze toelaatbaar is tot het so of vso. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte die is vastgesteld en hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen bekostiging voor personeelskosten en exploitatiekosten. Het tweede lid bepaalt dat de instellingen in aanvulling op de reguliere bekostiging ondersteuningsbekostiging ontvangen. In het derde lid staat dat de bedragen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

#### Artikel II, Onderdelen Q en R

Deze onderdelen voorzien weliswaar in twee nieuwe afdelingen, maar deze – evenals de onderdelen Y en Z van artikel I, bevatten de inhoudelijke regelingen van de geldende artikelen inzake lichamelijke oefening, gemeentelijke beleid respectievelijk de overschrijding, bevoorschotting en de betaling. De teksten worden gemoderniseerd en geactualiseerd, door aanpassing aan de samenvoeging en door te verwijzen naar de juiste, in dit wetsvoorstel vernummerde artikelen. De regelingen zijn niet inhoudelijk gewijzigd. Er is slechts gekozen voor een meer logische plek in de bekostigingstitel.

## Artikel II, onderdeel XX

Evenals artikel I, onderdeel RRR, wordt conform de Aanwijzingen voor de Regelgeving, geregeld dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie naar de Staten-Generaal wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

## Artikel II, onderdeel YY

Dit onderdeel is vergelijkbaar met artikel I, onderdeel TTT, en voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar dat onderdeel. Dit onderdeel bevat de overgangsregeling van de herverdeeffecten die optreden als gevolg van de nieuwe regeling. De systematiek van de overgangsregeling is vergelijkbaar met die voor bo- en sbo-scholen. Het verschil is dat de ondersteuningsbekostiging wordt meegenomen in de factor D van de formule. De overgangsperiode is drie jaar, waarna vanaf het vierde jaar de nieuwe systematiek onverkort wordt toegepast. In de drie overgangsjaren wordt stapsgewijs (25%, 50%, 75%) de bekostiging voor een groter deel berekend op basis van de nieuwe systematiek. In de drie overgangsjaren wordt de bekostiging zodanig vastgesteld dat het herverdeeffect niet meer is dan + 1% of – 1%, + 2% of – 2% en + 3% of – 3%.

## ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Wet primair onderwijs BES komen veelal overeen met de wijzigingen in de artikelen van de WPO. Voor de toelichting bij de verschillende onderdelen van artikel III wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij de overeenkomstige artikelen van de WPO. Dit geldt met name voor de onderdelen A, B, D, E, zij het dat specifieke onderdelen een voor de BES eigen regeling bevatten. Daar wordt in het onderstaande op ingegaan.

Voor de onderdelen A t/m C, G, H, J, N t/m Y geldt dat deze technische wijzigingen bevatten, zoals het schrappen van de aanduiding «bekostiging voor personele kosten» en de «kosten voor de bekostiging voor de materiële instandhouding». In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan uitgebreid ingegaan op de aanleiding voor deze wijzigingen.

## Artikel III, onderdeel F

Artikel 68 wordt gewijzigd door te voorzien in de bevoegdheid voor de Minister om aanvullende bekostiging te verstrekken aan scholen voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte uit het eilandelijk zorgplan. In het vierde lid is overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving de term «voorschriften» vervangen door «regels». Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

## Artikel III, onderdeel K

In dit onderdeel van het wetsvoorstel is voorzien in een nieuwe afdeling 4, waarin de grondslag van de bekostiging is geregeld. Voorzien is in geheel nieuw geformuleerde artikelen 99 tot en met 104. Op hoofdlijnen komen de aanpassingen erop neer dat de bekostiging voor personeelskosten en voor de materiële instandhouding worden samengevoegd en de bekostiging op basis van het kalenderjaar wordt verstrekt inclusief een verschuiving van de teldatum naar 1 februari t-1. Voor een verdere inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel I. Een afwijkende regeling betreft artikel 99 WPO BES, waarin – anders dan in artikel 115, derde lid, onderdeel d, van de WPO – niet is voorzien in een

regeling van de kosten van vervanging van het personeel, werkloosheidsuitkeringen van het personeel, suppleties inzake arbeidsongeschiktheid, en uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid van gewezen personeel anders dan op grond van de Ziektewet. Voor de WPO ziet deze regeling op een compensatie voor de premies die worden afgedragen aan het Vervangingsfonds en het Participatiefonds. Deze fondsen werken niet voor de BES en daarom is deze regeling voor de WPO BES niet nodig.

#### Artikel III, onderdeel H

Afdeling 6 vervalt. De grondslag voor de bekostiging voor personeels- en arbeidsmarktbeleid is niet meer nodig en wordt ook al niet meer gebruikt sinds de Wet herijking bekostiging WPO BES. In plaats daarvan is een algemene grondslag gecreëerd in artikel 99. Onder kosten voor het bestuur (derde lid, onderdeel f), worden bijvoorbeeld ook kosten voor personeels- en arbeidsmarktbeleid verstaan.

Ook vervalt artikel 111 van de huidige wet. Het in mindering brengen van kosten in verband met het voorbijgaan aan eigen uitkeringsgerechtigden, betreft een systematiek die op grond van de WPO BES niet is geëffectueerd. Voor de WPO is deze systematiek wel geëffectueerd, maar ontstonden er veel problemen in de uitvoering en de handhaving. Het overeenkomstige artikel in de WPO is geschrapt als onderdeel van de Wet beëindiging Vervangingsfonds en modernisering Participatiefonds.

#### ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS

De inhoudelijke wijzigingen die zijn aangebracht in de Wet op het voortgezet onderwijs komen grotendeels overeen met de wijzigingen in de overeenkomstige artikelen van de WPO. Voor een uitgebreide toelichting wordt daarom in enkele gevallen naar de toelichting bij de WPO verwezen. Daarnaast is er één wijziging die volgt uit de wetswijziging ter vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs en dit heeft betrekking op artikel 84.

#### Artikel IV, onderdeel A

Dit onderdeel is vergelijkbaar met artikel I, onderdeel E en voor een uitgebreide toelichting wordt daarnaar verwezen. In dit artikel wordt hetzelfde geregeld alleen dan voor het voortgezet speciaal onderwijs. Dit bevat het schrappen van de groeibepaling en het toevoegen dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan opneemt op welke wijze wordt bepaald of er sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal ingeschreven leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring bij de aan het samenwerkingsverband deelnemende vso-scholen in de periode na 1 februari en hoe deze scholen hiervoor worden gecompenseerd.

#### Artikel IV, onderdeel B

Onderdeel B voorziet in de artikelen waar de bekostiging van de samenwerkingsverbanden is geregeld. In dit onderdeel worden de artikelen inzake de samenwerkingsverbanden die tot nu toe waren opgenomen over de bekostiging van de personeelskosten en de exploitatie samengevoegd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware ondersteuning, aangezien deze aanduidingen ook in de uitvoeringspraktijk worden gebruikt.



#### Artikel 84. Bekostiging lichte ondersteuning samenwerkingsverband

Dit artikel voorziet dat de lichte ondersteuningsbekostiging aan het samenwerkingsverband wordt toegekend. De bekostiging voor personeelskosten en exploitatiekosten is in dit artikel samengevoegd.

#### Artikel 85. Vermindering bekostiging bij uitputting lichte ondersteuning samenwerkingsverband

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 123 uit artikel I, onderdeel X. Indien het totaal van de lichte ondersteuningsbekostiging die scholen direct vanuit het Rijk ontvangen op basis van het aantal leerlingen die zijn aangewezen tot het leerwegondersteunend onderwijs of toelaatbaar zijn verklaard tot het praktijkonderwijs, de lichte ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband overschrijdt, wordt het bedrag waarmee die bekostiging wordt overschreden in mindering gebracht op de bekostiging van alle scholen voor voortgezet onderwijs waarvan één of meer vestigingen zijn gelegen in het gebied van het samenwerkingsverband. Dit bedrag wordt per school bepaald op basis van het leerlingen-aantal van de desbetreffende vestiging of vestigingen in het samenwerkingsverband. Hiervoor tellen de leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs volgen niet mee. Ook de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met hun leerlingen zijn hiervoor uitgesloten.

#### Artikel 86. Bekostiging zware ondersteuning samenwerkingsverband

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 124 uit artikel I, onderdeel X. Aan het samenwerkingsverband wordt bekostiging toegekend voor de inrichting van de ondersteuningsstructuur en de ondersteuningsvoorzieningen voor de zware ondersteuning. Deze bekostiging is afhankelijk van het aantal leerlingen op vestigingen van scholen in het samenwerkingsverband op 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt en wordt jaarlijks vastgesteld bij ministeriële regeling.

Voor elke leerling die op 1 februari voorafgaand aan het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt, was ingeschreven op een school voor voortgezet speciaal onderwijs of speciaal en voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 of 4, voor zover het betreft het voortgezet speciaal onderwijs, wordt een bedrag in mindering gebracht op de bekostiging van het samenwerkingsverband dat de leerling toelaatbaar heeft verklaard. Dit bedrag is afhankelijk van de in de toelaatbaarheidsverklaring opgenomen ondersteuningsbehoefte en wordt jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld. Ook wordt het bedrag in mindering gebracht voor leerlingen in een residentiële instelling bij het samenwerkingsverband dat hier volgens dit artikel voor wordt aangeslagen

#### Artikel 87. Vermindering bekostiging bij uitputting bekostiging zware ondersteuning samenwerkingsverband

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 125 uit artikel I, onderdeel X en voorziet in een vergelijkbare regeling als artikel 85 maar dan voor de zware ondersteuning. Indien de zware ondersteuningsbekostiging die scholen voor voortgezet speciaal onderwijs of speciaal en voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 of 4 direct vanuit het Rijk ontvangen op basis van de geregistreerde toelaatbaarheidsverklaringen de zware ondersteuningsbekostiging van het samenwerkingsverband overschrijdt, dan wordt het bedrag waarmee die bekostiging wordt overschreden in mindering gebracht op de bekostiging van alle scholen voor voortgezet onderwijs waarvan één of meer vestigingen zijn gelegen

in het gebied van het samenwerkingsverband. Dit bedrag wordt per school bepaald op basis van het leerlingenaantal van de desbetreffende vestiging of vestigingen in het samenwerkingsverband. Hiervoor tellen de leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs volgen wel mee. De scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met hun leerlingen zijn hiervoor uitgesloten.

#### Artikel IV, onderdeel C

Artikel 88 vervalt, vanwege de nieuwe teldatum van 1 februari uit het voorgaande kalenderjaar die geldt voor de bekostiging van het voortgezet speciaal onderwijs. Dit staat in artikel II, onderdeel H, artikel 116. Hierdoor heeft artikel geen functie meer, aangezien de datum van 1 februari al is verwerkt in de reguliere bekostiging. Het vergelijkbare artikel in de WPO is ook komen te vervallen.

#### ARTIKELEN V T/M XII

Deze artikelen bevatten de aanpassingen van diverse onderwijswetten aan de onderhavige wijzigingen, zoals de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen, de Wet op het onderwijstoezicht. Het betreffen wetstechnische aanpassingen: verwijzingen naar de vernummerde artikelen in de WPO, de WPO BES, de WEC en de WVO. In artikel XII is de samenloop met de Wet voortgezet onderwijs 2020 geregeld. De inwerkingtredingsdatum van deze wet is nog niet bekend, zodat rekening is gehouden met de omstandigheid dat eerst de WVO moet worden gewijzigd alvorens de Wvo 2020 kan worden aangepast. In de samenloopregeling is voorzien in de situatie waarin deze wet eerder in werking treedt, alsmede in de situatie waarin die wet later in werking treedt dan de onderhavige wet. In beide gevallen zullen de voorgestelde wijzigingen worden opgenomen in de Wet voortgezet onderwijs 2020. Artikel X bevat de wetstechnische aanpassing van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft verwijzingen naar de vernummerde artikelen in de WPO, de WEC en de WVO. Artikel XI voorziet in een overgangsbepalingsperiode voor periode tussen de start van het schooljaar tot inwerking-treding van de wet.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,  
A. Slob

**behorende bij de memorie van toelichting op de Wet vereenvoudiging bekostiging po.**

**Transponeringstabel van de artikelen van Titel V, WPO betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van oud -> nieuw**

Artikel WPO oud	Lid/ onderdeel	Nieuwe artikelen	Lid/ onderdeel
18a	Lid 8, onder g	18a	Lid 8, onderdeel g
18a	Lid 8, onder h, i en j	–	–
40	Lid 8	40	Lid 8
69	Lid 1, deels	69	Lid 1
69	Lid 1, deels	69	Lid 2
69	Lid 2	69	Lid 3
69	Lid 3, onderdelen a en b	69	Lid 3
69	Lid 4	69	Lid 4
69	Lid 5	69	Lid 5
69a		70	
70		71	Lid 1 t/m 3
72		72	
75		75	
76		76	
84a		84a	
85		85	
102		102	
113	Lid 1, eerste, tweede en vierde volzin	–	–
113	Lid 1, derde volzin	121	
113	lid 2, deels	116	Lid 4
113	Lid 3	115	Lid 1
113	Lid 4, deels	116	Lid 5+6
113	Lid 5	116	Lid 5
113	Lid 6	–	–
113	Lid 7	–	–
113	Lid 8	–	–
114	Onderdeel a	115	Lid 2, onderdeel e
114	Onderdelen b, c, d, e	115	Lid 2, onderdelen f, k, g, h
115	Lid 1+2	–	–
116	Lid 1	120	Lid 1+2
116	Lid 2	120	Lid 1
116	Lid 3	119 +120	Lid 3+ Lid 4
117	Lid 1 t/m 4	126	Lid 1 t/m 4
118	Lid 1	122	Lid 1
118	Lid 2	122	Lid 2
118	Lid 3, 1 <sup>e</sup> volzin	122	Lid 4
118	Lid 3, 2 <sup>e</sup> volzin	–	–
118	Lid 4, 6, 7	–	–
118	Lid 5	–	–
118	Lid 8+9	122	Lid 1+2
118	Lid 10, eerste volzin	124	Lid 4
118	Lid 10, tweede volzin	124	Lid 5
118	Lid 11	124	Lid 6
118	Lid 12	71	
118a		–	–
118b	Volzin 1 +2	123	Lid 1+2
119		113	
119a	1 <sup>e</sup> volzin	–	–
119a	2 <sup>e</sup> volzin	69, zesde lid	
120	Lid 1	116	Lid 1
120	Lid 2, onder a + b	–	–
120	Lid 2, onder c	116	Lid 2
120	Lid 3	116	Lid 3
120	Lid 4, eerste volzin	122	Lid 1
120	Lid 4, tweede volzin	–	–
120	Lid 5, deels	116	Lid 5
120	Lid 6	–	–
120	Lid 7	116	Lid 4
121	Lid 1	118	Lid 1, onderdeel a
121	Lid 2	118	Lid 1, onderdeel b
121	Lid 3	118	Lid 1, onderdeel c
121	Lid 4	118	Lid 3
121 <sup>1</sup>	Lid 5	118	Lid 4
123	Lid 1 en 4	119	Lid 1+2

Artikel WPO oud	Lid/ onderdeel	Nieuwe artikelen	Lid/ onderdeel
123	Lid 2+4	120	Lid 1+2
123	Lid 3	120	Lid 3
123	Lid 3	120	Lid 4
124		–	
125		–	
125a	Lid 1, eerste volzin	125	Lid 1
125a	Lid 1, tweede volzin	125	Lid 2
125b		–	
126	Lid 1	115	Lid 2, onderdeel b
126 <sup>2</sup>	Lid 2	–	
129		–	
132	Lid 1+2+3	124	Lid 1+2
132	Lid 4	124	Lid 4
132	Lid 5	124	Lid 6
132	Lid 6	–	
132	Lid 7	–	118+119
133		114	
134	Lid 1	–	
134	Lid 2	69	Lid 6
134	Lid 3	116	Lid 1
134	Lid 4, onderdeel a	116	Lid 2
134	Lid 4, onderdeel b	116	
134	Lid 5–8	116	
134	Lid 9, deels + 10	117	
134	Lid 11	71	
135	Lid 1–2	120	Lid 1–2
135	Lid 3	–	–
135	Lid 4	–	
135	Lid 5	–	
135	Lid 6	120	Lid 3
135	Lid 7	120	Lid 4
136	Lid 1–4	127	
137	Lid 1–2	115, 116	
137	Lid 3	122	
137	Lid 4	116	Lid 3
137	Lid 5	–	
138		115	Lid 2, onderdeel a-b
139		115	Lid 2, onderdeel a-b
140		128	
140a		–	
141		129	
142		130	
143		131	
144	Lid 1 t/m 4	132	Lid 1 t/m 4
144	Lid 4a	132	Lid 5
144	Lid 5 t/m 7	132	Lid 6 t/m 8
145 <sup>3</sup>		133	
147		134	
148	Lid 1	115	Lid 3
148	Lid 2	115	Lid 5
148	Lid 3	–	
148	Lid 4	–	
148	Lid 5	–	
148a		115	Lid 6
148b <sup>4</sup>		115	Lid 5
149		135	
150		136	
151		137	
152		138	
153		139	
154		140	
155		141	
156		142	
157		143	
157a		144	
157b <sup>5</sup>		145	
158		146	
158a		147	
159		148	
160		149	
162 <sup>6</sup>		150	

Artikel WPO oud	Lid/ onderdeel	Nieuwe artikelen	Lid/ onderdeel
163		151	
163a		152	
163b		153	
163c		154	
164		155	
164a		156	
164b		157	
165		158	
166		159	
167		160	
167a		161	
168		162	
168a		163	
170 <sup>5</sup>		164	
171		165	
172		166	
173		167	
174		168	
175 <sup>7</sup>		169	
176a		170	
176b		171	
176c		172	
176d		173	
176e		174	
176f		175	
176g		176	
176h		177	
176i		178	
176j		179	
176k		180	
177		181	
178a <sup>8</sup>		182	
178e		183	
179		184	
180		185	
180a		115	
181		186	
182		187	
183		188	
183a		189	
184		190	
184a		191	
184b		192	
185 <sup>9</sup>		193	
187		194	
188		195	
188a		196	
188b		197	
188c		198	
188d		199	
188e <sup>10</sup>		200	
189		202	
190		203	
191		204	
192		205	
193		206	
194		207	
194b		208	
194c		209	
194d		210	
194e <sup>5</sup>		211	
194f		212	

<b>Artikel WPO oud</b>	<b>Lid/ onderdeel</b>	<b>Nieuwe artikelen</b>	<b>Lid/ onderdeel</b>
195		214	

<sup>1</sup> Artikel 122 is eerder vervallen.

<sup>2</sup> De artikelen 127 en 128 zijn eerder vervallen.

<sup>3</sup> Artikel 146 is eerder vervallen.

<sup>4</sup> Ingevoegd bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Stb. 2020, 235.

<sup>5</sup> Ingevoegd bij Wet meer ruimte voor scholen, Stb. 2020, 160.

<sup>6</sup> Artikel 161 is vervallen bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Stb. 2020, 235.

<sup>7</sup> Ingevoegd bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Stb. 2020, 235. Artikel 176 is in 2004 vervallen.

<sup>8</sup> De artikelen 178b en 178c zijn per 1 juli 2020 vervallen met de inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers, Stb. 2019, 119.

<sup>9</sup> Artikel 186 is eerder vervallen.

<sup>10</sup> Ingevoegd bij Wet meer ruimte voor scholen, Stb. 2020, 160.

**behorende bij de memorie van toelichting op de Wet vereenvoudiging po.**

**Transponeringstabel van de artikelen van titel IV, afdelingen 1, 4 t/m 8, WEC betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van oud -> nieuw.**

WEC oud	Lid/ onderdeel	WEC nieuw	Lid/ onderdeel
3		3	
28i		28i	
38a		38a	
40		40	
47a		47	
70	Lid 1, deels	70	Lid 1
70	Lid 1, deels	70	Lid 2
70	Lid 2	70	Lid 3, onder a
70	Lid 3	70	Lid 3
71		71	
71c		71a	
71d		72	
75		75	
100			
111	Lid 1, 1 <sup>e</sup> , 2 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> volzin	–	
111	Lid 1, 3 <sup>e</sup> volzin	114	Lid 2
111	Lid 2	114	Lid 4
111	Lid 3 t/m 8	–	
112	Lid 1, onder a, b, c, d en e	113	Lid 2, onder d, e, j, f en g
112	Lid 2+3	–	
113	Lid 1	117	
113	Lid 2	118	
113	Lid 3	117+118	
114		119	Lid 2
115		121	
116	Lid 1 t/m 5	111	Lid 1 t/m 5
116a		–	
117	Lid 1	114	Lid 1
117	Lid 2	114	Lid 2
117	Lid 3	114	Lid 3
117	Lid 4	119	Lid 1+3
117	Lid 5, 1 <sup>e</sup> volzin	119	Lid 2+3
117	Lid 5, 2 <sup>e</sup> volzin	114	Lid 4
117	Lid 6+7	116	Lid 4
117	Lid 8–12, 14	–	
117	Lid 13	114	Lid 4
118	Lid 1	116	Lid 1
118	Lid 2	116	Lid 2
118	Lid 3		
118	Lid 4	116	Lid 3
118a		120	
119		–	
120	Lid 1+4	117	
120	Lid 2 t/m 4	118	
121		113	Lid 2, onder c
124		–	
127		112	
128	Lid 1	113	
128	Lid 2	70	Lid 8
128	Lid 3	114	
128	Lid 4	114	Lid 1
128	Lid 5	116	Lid 2
128	Lid 6	119	Lid 1
128	Lid 7+8	116	Lid 3
128	Lid 9, 1 <sup>e</sup> volzin	119	Lid 2
128	Lid 9, 2 <sup>e</sup> volzin	119	
129		118	
130		122	
131		115	
132		–	
133		–	
134		123	
135		124	
136		125	
137	Lid 1	126	Lid 1

WEC oud	Lid/ onderdeel	WEC nieuw	Lid/ onderdeel
137	Lid 2, 1 <sup>e</sup> volzin	126	Lid 2
137	Lid 2, 2 <sup>e</sup> volzin	126	Lid 3
137	Lid 3, 1 <sup>e</sup> volzin	126	Lid 4
137	Lid 3, 2 <sup>e</sup> volzin	126	Lid 5
138	Lid 1	127	Lid 1
138	Lid 2, 1 <sup>e</sup> volzin	127	Lid 2
138	Lid 2, 2 <sup>e</sup> volzin	127	Lid 3
138	Lid 3	127	Lid 4
		127	Nieuw lid 5
138	Lid 4	127	Lid 6
138	Lid 4a	127	Lid 7
138	Lid 5	127	Lid 8
138	Lid 6	127	Lid 9
138	Lid 7	127	Lid 10
139	Lid 1, 1 <sup>e</sup> volzin	128	Lid 1
139	Lid 1, 2 <sup>e</sup> volzin	128	Lid 2
139	Lid 1, 3 <sup>e</sup> volzin	128	Lid 3
139	Lid 2	128	Lid 4
139	Lid 3	128	Lid 5
139	Lid 4	128	Lid 6
139	Lid 5	128	Lid 7
139	Lid 6	128	Lid 8
141		129	
142		128	Lid 8
143	Lid 1	113	
143	Lid 2	113	Lid 4
143	Lid 3	113	
143	Lid 4	113	
143	Lid 5	113	
143a		113	Lid 6
143b <sup>1</sup>		113	Lid 5
144		130	
145		131	
145a		132	
146		133	
146a		134	
147		135	
148		136	
149		137	
150		138	
150a		139	
151		140	
157		141	
158		142	
159		143	
160		144	
161		145	
162a		146	
162b		147	
162c		148	
162c1		149	
162d		150	
162e		151	
162f		152	
162g		153	
162h		154	
162i		155	
162j		156	
162k		157	
162l		158	
162m		159	
163		160	
164a <sup>2</sup>		161	
164e		162	
165		163	
166		164	
166a		–	
167		165	
168		166	
169		167	
169a		168	



WEC oud	Lid/ onderdeel	WEC nieuw	Lid/ onderdeel
170		169	
170a		170	
170b		171	
171		172	
172		173	
173		174	
173b		175	
173c		176	
173d		177	
		178	
174		179	
175		180	
176		181	
177		182	
178		183	
178a		184	
178c		185	
178d		186	
178e		187	
		188	
179		189	

<sup>1</sup> Ingevoegd bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Stb. 2020, 235.

<sup>2</sup> De artikelen 164b en 164c zijn per 1 juli 2020 vervallen bij inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers, Stb. 2019, 119 en Stb. 2020, 166.

**behorende bij de memorie van toelichting op de Wet vereenvoudiging po.**

**Transponeringstabel van de artikelen van titel III, afdelingen 1, 4 t/m 8, WPO BES betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van oud -> nieuw.**

WPO BES oud	Lid/ onderdeel	WPO BES nieuw	Lid/ onderdeel
66	Lid 1, deels	66	Lid 1
66	Lid 1, deels	66	Lid 2
66	Lid 2	66	Lid 3
66	Lid 3	66	Lid 3
67		67	
68		68	
97	Lid 1, a, c, e	99	Lid 3, c, f, h
97	lid 1 b, d, f	99	Lid 3, c, g, j
97	lid 2	100	lid 2
97	Lid 3	100	Lid 1
97	Lid 4, eerste volzin	100	Lid 5
97	Lid 4, tweede volzin	100	Lid 4
97	Lid 5	100	Lid 5
98	Lid 1 t/m 3	102	Lid 1 t/m 3
99	Lid 1 t/m 4	105	Lid 1 t/m 4
100	Lid 1 t/m 5	97	Lid 1 t/m 5
101		vervalt	
102	Lid 1 t/m 3	102	Lid 1 t/m 3
103	Lid 1+4	103	
103	Lid 2-4	104	Lid 1 t/m 4
104		99	
105		vervalt	
106		98	
107	Lid 1+2	99	
107	Lid 3+4	?	
108		103	
109		106	
110	Lid 1-2	99	
110	Lid 3-4	99	
111		-	
112		107	
113		108	
114		109	
115		110	
116	Lid 1, a, c, e, f	111	Lid 1, a, b, c, d
116	Lid 1, b en d	-	
117		112	
118		113	
119	Lid 1+2	99	Lid 3+4
119	Lid 3+4	99	
119a <sup>1</sup>			
120		114	
121		115	
122		116	
123		117	
124		118	
125		119	
126		120	
127		121	
128		122	
129		123	
130		124	
131		125	
132		126	
133		127	
134		128	
135 <sup>2</sup>		129	
136		130	
137		131	
138		132	
139		133	
140		134	
141		135	
142		136	
143		137	

<b>WPO BES oud</b>	<b>Lid/ onderdeel</b>	<b>WPO BES nieuw</b>	<b>Lid/ onderdeel</b>
144		138	
145		139	
145a		140	
146		141	
147 <sup>3</sup>		142	
150		143	
151		144	
152		145	
153		146	
154		147	
155		148	
156		149	
157		150	
158		151	
159		152	
160		153	
161		154	
162		155	
163		156	
164 t/m 166		–	
167		157	
167a		158	
167b		159	
167ba		160	
167c		161	
167d		162	
167e		163	
167f <sup>4</sup>		164	
168		166	

<sup>1</sup> Ingevoegd bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Kamerstukken I, 2019/20, 35 102.

<sup>2</sup> Ingevoegd bij Wet actualisering deugdelijkheidseisen, Stb. 2020. 235.

<sup>3</sup> De artikelen 148 en 149 zijn per 1 juli 2020 vervallen bij inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers, Stb. 2019, 119 en Stb. 2020, 166.

<sup>4</sup> Ingevoegd bij Wet meer ruimte voor scholen, Stb. 2020, 160.

**Transponeringstabel van de artikelen van de Wvo en de Wvo 2020 betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van oud -> nieuw.**

Wvo	Wvo gewijzigd door deze wet	Wvo2020 gewijzigd door deze wet
17a	17a	2.47
84	84	5.13
85	85	5.14
86	86	5.15
87	87	5.16
88	88	vervalt