



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

RAPPORTAGE QUICK SCAN EXPERTISE- EN GARANTIEBEKOSTIGING

OP VERZOEK VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS,
CULTUUR EN WETENSCHAP

Inspectie van het Onderwijs
mei 2022

1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave.....	2
2	Opdracht, aanpak en kader voor onderzoek	3
2.1	Aanleiding en opdracht.....	3
2.2	Afbakening en kader onderzoek.....	3
2.3	Onderzoeksvragen en aanpak	6
3	In welke mate wiken de scholen die de bekostiging ontvangen af van andere cluster 3 en 4-scholen die de bekostiging niet ontvangen?	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Aantal brins	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3.3	Aantallen leerlingen	8
3.4	Gemiddelde leeftijd.....	9
3.5	Geslacht.....	9
3.6	Migratieachtergrond.....	9
3.7	Residentieel verblijf	10
3.8	Bekostigingsbepaling	10
3.9	Uitstroom	10
3.10	Stedelijkheid.....	11
4	Waar wordt de bekostiging voor ingezet?.....	12
4.1	Inleiding.....	12
4.2	Heeft het schoolbestuur een specifiek doel met de expertise- en garantiebekostiging of wordt het gebundeld?	12
4.3	Besteden de besturen die de expertise- en garantiebekostiging apart houden het aan een bepaalde doelgroep?.....	13
4.4	Hoe wordt de expertisebekostiging besteed?.....	13
5	Wat gebeurt er als de bekostiging niet meer wordt verstrekt?	15
5.1	Inleiding.....	15
5.2	Zijn er taken die besturen niet meer kunnen uitvoeren indien de expertise of garantiebekostiging wegvalt?	15
5.3	Zouden deze taken opgevangen kunnen worden met andere financiële middelen?	15
5.4	Mogelijke risico's	16
5.5	Afsluitend	16

2 Opdracht, aanpak en kader voor onderzoek

2.1 Aanleiding en opdracht

Het ministerie van OCW heeft de inspectie gevraagd een quick scan uit te voeren naar de expertise- en garantiebekostiging. Het gaat om zowel de personele als materiële expertise- en garantiebekostiging. Deze bekostiging wordt door het ministerie van OCW verstrekt aan 23 besturen voor 32 scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (so en vso) en is een overblijfsel van de invoering van de leerlinggebonden financiering (LGF) in 2003. Deze invoering reduceerde 20 onderwijssoorten tot 4 gebundelde clusters van gerelateerde onderwijssoorten. Hierdoor is een aantal onderwijssoorten vervallen of samengevoegd. De expertise- en garantiebekostiging was bedoeld om nadelige financiële effecten op te vangen en/of te voorkomen dat specifieke expertise zou verdwijnen. Besturen ontvangen de expertise- en/of garantiebekostiging naast de reguliere rijksbekostiging. Het is hier geen onderdeel van.

De besteding van expertise- en garantiebekostiging is eerder in zowel 2011 als 2012 onderwerp geweest van onderzoek. Op basis hiervan is destijds door het ministerie van OCW besloten de expertise- en garantiebekostiging in stand te houden. Gezien het feit dat expertise- en garantiebekostiging oorspronkelijk was bedoeld als overgangsregeling en de bekostiging nu bijna 20 jaar loopt, heeft het ministerie van OCW de inspectie verzocht een nieuwe quick scan uit te voeren. Zo kan het ministerie van OCW een actueel inzicht krijgen in de besteding van deze bekostiging.

Het doel van deze quick scan is vast te stellen hoe de expertise- en/of garantiebekostiging wordt besteed door de besturen die deze financiële middelen krijgen. Daarnaast bekijken we in welke mate de leerlingenpopulatie afwijkt van die op scholen die deze bekostiging niet krijgen. Daarvoor heeft de inspectie scholen die de expertise- en garantiebekostiging ontvangen, vergeleken met cluster 3- en 4-scholen die de expertise- en garantiebekostiging niet ontvangen. Voor de controlegroep is daarbij alleen gekeken naar scholen die niet onder de besturen vallen die expertise-of garantiebekostiging ontvangen.

De quick scan geeft input voor beleidsvorming van OCW. Op basis van deze quick scan kan het ministerie zich een oordeel vormen over het al dan niet continueren van deze bekostiging. Er zijn daarom in deze rapportage door ons geen conclusies verbonden aan de bevindingen uit de quick scan. De rapportage is een weergave van de informatie die is opgehaald.

2.2 Afbakening en kader onderzoek

Het onderzoek betreft de gehele expertise- en garantiebekostiging, met uitzondering van 2 epilepsie-scholen: De Waterlelie (05PE) te Cruquius en De Berkenschutse (05HJ) te Heeze. Deze worden in de quick scan buiten beschouwing gelaten. Deze scholen krijgen in totaal circa € 10 miljoen per jaar, waarmee het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE) wordt bekostigd. Hiervoor loopt een ander traject.

De overige 30 scholen van 21 besturen komen uit cluster 3 en 4 en vallen binnen het onderzoek. In totaal ontvangen zij gezamenlijk circa € 2,2 miljoen per jaar.

In tabel 2.1 zijn de 21 besturen opgenomen die expertise- en garantiebekostiging ontvangen van OCW via DUO. De besturen staan op volgorde van de omvang van de ontvangen expertise- en garantiebekostiging.

Tabel 2.1: Overzicht besturen met expertise-/garantiebekostiging 2021-2022

Bestuursnummer	Naam bestuur	Aantal brin	Totaal expertise-bekostiging	Totaal garantiebekostiging	Totaal EGB
40631	Stichting De Onderwijsspecialisten	4	€ 936.429,45	€ 20.476,37	€ 956.905,82
41200	Stichting 'Het Driespan'	2	€ 839.863,38	€ 28.325,40	€ 868.188,78
96240	Stichting Orthopedagogisch Centrum De Ambelt	1	-	€ 56.414,03	€ 56.414,03
41417	Stichting Specialisten in Passend Onderwijs	1	-	€ 45.386,46	€ 45.386,46
41414	Stichting RENN4	3	-	€ 35.455,30	€ 35.455,30
41531	Stichting Onderwijsgroep Punt Speciaal	1	€ 33.087,78	-	€ 33.087,78
41407	INOS, Stichting Katholiek Onderwijs Breda	1	€ 31.908,19	-	€ 31.908,19
41879	Stichting Gewoon Speciaal Onderwijs	2	-	€ 25.673,02	€ 25.673,02
42631	Stichting Verderwijs	1	-	€ 23.547,47	€ 23.547,47
41008	Aloysius Stichting Onderwijs Jeugdzorg	2	-	€ 19.872,27	€ 19.872,27
85269	Stichting Zuiderbos	1	-	€ 17.492,06	€ 17.492,06
82292	Stichting Hub Noord-Brabant	1	-	€ 16.710,84	€ 16.710,84
42665	Stichting Speciaal Onderwijs Fryslân	1	-	€ 16.710,84	€ 16.710,84
85256	Stichting Yulius Onderwijs	1	-	€ 15.006,52	€ 15.006,52
62077	Stichting iHUB Onderwijs	2	-	€ 12.046,10	€ 12.046,10
30198	De Vlinder Speciaal Onderwijs	1	-	€ 8.024,13	€ 8.024,13
48856	Stichting Professor Fritz Redlschool	1	-	€ 7.238,16	€ 7.238,16
83189	Stichting Speciaal Onderwijs Twente en Oost Gelderland	1	-	€ 6.383,15	€ 6.383,15
62129	Stichting Volare	1	-	€ 6.381,52	€ 6.381,52
85581	Onderwijsstichting De Wijnberg	1	-	€ 4.812,76	€ 4.812,76
30882	Stichting Eduvier Onderwijsgroep	1	-	€ 3.224,75	€ 3.224,75

In totaal ontvangen de 21 besturen gezamenlijk € 2.210.469,95. Dit betreft de optelsom van de materiële expertise- en garantiebekostiging over 2021 en de personele expertise- en garantiebekostiging over 2021/2022.

- 2 besturen krijgen in totaal veruit de meeste expertise- en garantiebekostiging, namelijk Stichting De Onderwijsspecialisten en Stichting Het Driespan. Zij krijgen respectievelijk circa € 936.000 en € 840.000 aan expertisebekostiging. Daarnaast ontvangen ze respectievelijk circa € 20.000 en € 28.000 aan garantiebekostiging.
- Naast Stichting De Onderwijsspecialisten en Stichting Het Driespan zijn er nog 2 besturen die expertisebekostiging ontvangen. Dit zijn Stichting Onderwijsgroep Punt Speciaal en INOS en Stichting Katholiek Onderwijs Breda. Zij ontvangen respectievelijk circa € 33.000 en € 32.000.
- De overige 17 besturen krijgen garantiebekostiging variërend van ruim € 3.000 tot ruim € 56.000.

In tabel 2.1 is ook per schoolbestuur zichtbaar hoeveel brins (basisregistratie instellingen nummer) via DUO de expertise- en garantiebekostiging ontvangen. Om technische redenen (zoals het ontstaan van onderwijskundige eenheden/nevenvestigingen) kan het geld van de expertise- en garantiebekostiging ook door andere scholen van het bestuur worden besteed, dan alleen die scholen die voor expertise- en garantiebekostiging bij OCW bekend zijn. Op deze scholen wordt wel dezelfde leerlingenpopulatie bediend als waarvoor deze bekostiging is bedoeld.

Toekenning expertise- en garantiebekostiging

Expertise- en garantiebekostiging wordt toegekend in de onderstaande 3 situaties:

1. Expertisebekostiging: door de wijzigingen met betrekking tot meervoudig gehandicapte (hierna: mg) kinderen.
Alleen scholen met combinaties van lichamelijke gehandicapte en zeer moeilijk lerende kinderen (hierna: lg/zmlk) werden voortaan als mg aangemerkt. De overige scholen kregen daarom deze expertisebekostiging om te voorkomen dat ze minder bekostiging zouden ontvangen en expertise verloren zou gaan. Deze expertisebekostiging zat op personele bekostiging (formatierekeneenheden [fre's]), Personeel & Arbeid (P&A schoolbudget) en Materiële Instandhouding (MI).
2. Garantiebekostiging: zmlk-afdelingen waren voorheen onderdeel/vestigingen van scholen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (hierna: lom) en moeilijk lerende kinderen (hierna: mlk).
Met de invoering van de LGF werd deze vestigingen de kans geboden om te verzelfstandigen. Indien dit niet kon, werd er gefuseerd waarbij financiële compensatie werd ingesteld.
3. Garantiebekostiging: scholen met langdurig zieke kinderen (hierna: lz) anders dan met een lichamelijke handicap, gingen behoren tot cluster 4.
De MI-bedragen in cluster 4 werden met de invoering van de LGF geharmoniseerd. Hierdoor kregen deze lz-scholen (evenals pedologische instituten) minder bekostiging. Dit is met de garantiebekostiging gecompenseerd.

Wettelijke grondslag

In tabel 2.2 zijn de componenten weergegeven voor de expertisebekostiging en de garantiebekostiging.

- Voor de personele expertise- en garantiebekostiging geldt artikel VII van de Wijzigingswet Wet op de expertisecentra, enz. (invoering regeling leerlinggebonden financiering) als wettelijke grondslag.
- Voor de materiële expertise- en garantiebekostiging geldt de Regeling doorbetaling garantiebekostiging LGF als wettelijke grondslag.

Tabel 2.2: Overzicht componenten expertise- en garantiebekostiging

Expertisebekostiging LGF Personeel	Expertisebekostiging LGF Personeel & Arbeid	Expertisebekostiging MI MG (materieel)
Artikel VII van Wijzigingswet Wet op de expertisecentra, enz. (invoering regeling leerlinggebonden financiering)	Artikel VII van Wijzigingswet Wet op de expertisecentra, enz. (invoering regeling leerlinggebonden financiering)	Regeling doorbetaling garantiebekostiging LGF
Garantiebekostiging LGF ex-ZMLK (personeel)	Garantiebekostiging MI ex-ZMLK (materieel)	Garantiebekostiging MI LZ (materieel)
Artikel VIII van Wijzigingswet Wet op de expertisecentra, enz. (invoering regeling leerlinggebonden financiering)	Regeling doorbetaling garantiebekostiging LGF	Regeling doorbetaling garantiebekostiging LGF

De personele expertise- en garantiebekostiging wordt per schooljaar vastgesteld. De materiële expertise- en garantiebekostiging wordt vastgesteld per kalenderjaar. In dit onderzoek is de materiële bekostiging gehanteerd voor 2021 en de personele bekostiging gehanteerd voor schooljaar 2021-2022. De hoogte van de beschikking is voor beide onderdelen door OCW vastgesteld op basis van de teldatum 1 oktober 2020.

2.3

Onderzoeksvragen en aanpak

Bij de start van de quick scan zijn in afstemming met OCW 3 onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Waar wordt de bekostiging voor ingezet?
2. In welke mate wijken de scholen die de bekostiging ontvangen af van andere cluster 3- en 4-scholen die de bekostiging niet ontvangen?
3. Wat gebeurt er als de bekostiging niet meer wordt verstrekt?

Voor de leesbaarheid van de rapportage behandelen we in de volgende hoofdstukken eerst onderzoeksvraag 2 en aansluitend de onderzoeksvragen 1 en 3.

Voor de informatieverzameling is een aantal onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Vragenlijst

Vanuit de inspectie is een vragenlijst ontwikkeld om de onderzoeksvragen 1 en 3 te beantwoorden. Deze vragenlijst stond open tussen 14 januari en 3 maart 2022. De vragenlijst is verstuurd naar 21 besturen, waarvan 12 besturen de vragenlijst geheel ingevuld hebben. De scholen die de vragenlijst voor een deel of in zijn geheel niet hebben ingevuld, zijn door de contactinspecteurs telefonisch benaderd om de respons te verhogen.

Bureau-analyse: vergelijking cluster 3- en 4 (v)so-scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging

Om onderzoeksvraag 2 te beantwoorden is de populatie vergeleken van cluster 3 en 4 so en vso-scholen met en zonder bekostiging. Hierbij is gebruik gemaakt van het inschrijvingsbestand so dat de inspectie elk jaar krijgt aangeleverd vanuit DUO. De scholen zijn vergeleken op aantallen leerlingen, gemiddelde leeftijd van de leerlingen, geslacht, migratieachtergrond, bekostigingscategorie, residentiële locaties, uitstroomprofiel en stedelijkheid.

Bestuursgesprekken

We hebben 3 verdiepende gesprekken gevoerd met de besturen die qua omvang de hoogste expertise- en garantiebekostiging ontvangen. Dit zijn Stichting De Onderwijsspecialisten, Stichting Het Driespan en Stichting De Ambelt (zie ook tabel 2.1). Met deze besturen is nader ingegaan op de vragen uit de vragenlijst, om zo een breder beeld te krijgen van de besteding van de middelen en de mogelijke gevolgen indien de bekostiging niet meer wordt uitgekeerd.

3 In welke mate wijken de scholen die de bekostiging ontvangen af van andere cluster 3- en 4-scholen die de bekostiging niet ontvangen?

3.1 Inleiding

Voor het beantwoorden van deze tweede onderzoeksvraag zijn alle brins van cluster 3- en 4-scholen die de expertise- en garantiebekostiging ontvangen, vergeleken met alle brins van cluster 3- en 4-scholen van besturen die deze bekostiging niet ontvangen. Deze vergelijking vond plaats op basis van een aantal variabelen die de inspectie elk jaar vanuit DUO ontvangt.

De meest relevante variabelen uit deze bestanden zijn vervolgens uitgekozen, te weten: het aantal leerlingen, gemiddelde leeftijd, geslacht, migratieachtergrond, residentieel verblijf, bekostigingsbepaling, uitstroomprofiel en stedelijkheid. Data voor stedelijkheid komen uit de inspectiesystemen, maar zijn wel gekoppeld aan de gegevens van DUO. Deze gegevensbestanden zijn als enige voldoende betrouwbaar om uitspraken te kunnen doen over verschillen in de leerlingenpopulatie. Data over het zorgprofiel of diagnoses van leerlingen zijn logischerwijs niet bekend bij de inspectie. Voor al deze variabelen is het gemiddelde berekend voor so- en vso-scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging. Deze gemiddelden zijn vervolgens getoetst op statistische significantie aan de hand van onafhankelijke t-toetsen. De effectgrootte is berekend met Cohen's d. Cohen's d is ontworpen om 2 groepen te vergelijken. Een waarde van Cohen's d 0,2 of lager interpreteren we als een klein effect, een waarde van rond de 0,5 als een effect van middelmatige grootte, en een waarde van rond de 0,8 of hoger als groot effect (Cohen, 1988).¹ De opzet van deze quick scan stelt ons alleen in staat om te bepalen of er statistisch significante verschillen zijn, maar niet waardoor dit komt.

3.2 Aantal brins

In de onderstaande tabel staat het aantal brins zonder de nevenvestigingen.

Tabel 3.1: Aantal brins, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	aantal brins
Geen bekostiging	so	26
	vso	138
Wel bekostiging	so	14
	vso	16

3.3 Aantallen leerlingen

Als we kijken naar so-scholen is er geen statistisch significant verschil in het gemiddelde leerlingaantal bij scholen met of zonder expertise- en garantiebekostiging. Bij vso-scholen is er wel een groot statistisch significant verschil gevonden. Het gemiddelde aantal leerlingen ligt hoger bij vso-scholen met expertise- en garantiebekostiging dan bij vso-scholen zonder deze bekostiging. Eén verklaring hiervoor is dat één van de scholen met expertise- en garantiebekostiging bestaat uit één brin met 14 nevenvestigingen, wat het gemiddelde van de vso-scholen met deze bekostiging omhoog kan hebben getrokken.

¹ Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Routledge.

Tabel 3.2: Gemiddeld aantal leerlingen per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	aantal leerlingen
Wel bekostiging	so	195
	vso	466
Geen bekostiging	so	146
	vso	237

3.4 Gemiddelde leeftijd

Voor zowel so als vso verschilt de gemiddelde leeftijd op scholen met expertise- en garantiebekostiging niet statistisch significant van de gemiddelde leeftijd op de scholen zonder deze bekostiging.

Tabel 3.3: Gemiddelde leeftijd per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- of garantiebekostiging

	so of vso	gemiddelde leeftijd	spreiding van de leeftijden (sd)
Wel bekostiging	so	8,8	2,1
	vso	12,7	3,0
Geen bekostiging	so	8,6	2,1
	vso	12,2	3,3

3.5 Geslacht

Voor zowel so als vso verschilt het gemiddelde percentage meisjes op scholen met expertise- en garantiebekostiging niet statistisch significant van het gemiddelde percentage meisjes op scholen zonder expertise- en garantiebekostiging.

Tabel 3.4: Gemiddeld aantal en gemiddeld percentage meisjes en jongens per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	n meisjes	n Jongens	% meisjes	% jongens
Wel bekostiging	so	105	407	18,4	81,6
	vso	157	467	28,4	71,6
Geen bekostiging	so	32	117	21,7	78,3
	vso	74	169	32,1	67,9

3.6 Migratieachtergrond

Voor zowel so als vso geldt dat het percentage leerlingen met een migratieachtergrond lager is op scholen met expertise- en garantiebekostiging dan op scholen zonder expertise- en garantiebekostiging. Voor zowel so- als vso-scholen was dit effect statistisch significant; bij so was het een groot effect en bij vso ging het om een effect van middelmatige grootte.

Tabel 3.5: Gemiddeld aantal en gemiddeld percentage leerlingen met een migratieachtergrond per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	n migratie achtergrond	% migratie achtergrond
Wel bekostiging	so	115	19,6
	vso	153	23,9
Geen bekostiging	so	64	42,9
	vso	76	32,4

3.7 Residentieel verblijf

Het percentage leerlingen met een residentieel verblijf (zowel leerlingen opgenomen in een instelling voor gehandicaptenzorg, jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, justitiële jeugdinrichting als in een gesloten jeugdinrichting) verschilt niet statistisch significant tussen so- en vso-scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging.

Tabel 3.6: Gemiddeld aantal en gemiddeld percentage met een residentieel verblijf per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- of garantiebekostiging

	so of vso	n residentieel verblijf	% residentieel verblijf
Wel bekostiging	so	16	4,9
	vso	58	14,2
Geen bekostiging	so	9	6,3
	vso	8	4,8

3.8 Bekostigingsbepaling

Het samenwerkingsverband bekostigt leerlingen volgens een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) op 3 categorieën, namelijk laag (1), midden (2) en hoog (3). Op basis hiervan hebben we per brin een gemiddelde bekostigingsbepaling berekend. De gemiddelde bekostigingsbepaling verschilt niet statistisch significant tussen so- en vso-scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging.

Tabel 3.7: Gemiddelde bekostigingsbepaling per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	gemiddelde zorgintensiteit
Wel bekostiging	so	1,1
	vso	1,2
Geen bekostiging	so	1,2
	vso	1,3

Bij de bovenstaande tabel 3.7 wordt wel een kanttekening geplaatst. Met de verevening bij de samenwerkingsverbanden (het beschikbare budget voor zware extra ondersteuning wordt sinds 2015 naar verhouding over het aantal leerlingen verdeeld) zijn uiteenlopende financiële situaties tussen de samenwerkingsverbanden ontstaan. De financiële situatie van een samenwerkingsverband kan consequenties hebben voor de categorie van de tlv die wordt afgegeven.

3.9 Uitstroom

Het onderwijsaanbod in het vso wordt ingedeeld in 3 uitstroomprofielen: vervolgonderwijs, het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding. Bij een vergelijking van vso-scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging, zien we geen statistisch significante verschillen in het uitstroomprofiel arbeidsmarkt. Er zijn wel statistisch significante verschillen te zien in de uitstroomprofielen vervolgonderwijs en dagbesteding: het percentage leerlingen met een uitstroomprofiel vervolgonderwijs is hoger op scholen met expertise- en garantiebekostiging dan op scholen zonder expertise- en garantiebekostiging. Het percentage leerlingen met een uitstroomprofiel dagbesteding is hoger op scholen zonder expertise- en garantiebekostiging. Beide effecten zijn groot.

Tabel 3.8: Gemiddeld aantal en gemiddeld percentage leerlingen per uitstroomroute per brin, uitgesplitst naar wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	n arbeidsmarkt	n vervolgonderwijs	n dagbesteding	% arbeidsmarkt	% vervolgonderwijs	% dagbesteding
Wel bekostiging	vso	116	271	65	26,1	50,8	23,2
Geen bekostiging	vso	37	60	52	25,1	23,7	51,2

3.10

Stedelijkheid

In het inspectiesysteem wordt de stedelijkheid van scholen ingedeeld op een 5-puntsschaal (1 = 'niet-stedelijk', 5 = 'zeer sterk stedelijk'). Op basis hiervan is de gemiddelde stedelijkheid berekend. Voor so-scholen is er een groot statistisch significant verschil gevonden in stedelijkheid tussen scholen met en zonder expertise- en garantiebekostiging: so-scholen met expertise- en garantiebekostiging liggen in minder-stedelijke gebieden dan so-scholen zonder bekostiging. Tussen vso-scholen met en zonder deze bekostiging is er geen statistisch significant verschil.

Tabel 3.9: Gemiddelde stedelijkheid per brin, uitgesplitst naar so of vso en wel of geen expertise- en garantiebekostiging

	so of vso	gemiddelde stedelijkheid
Wel bekostiging	so	3,3
	vso	3,5
Geen bekostiging	so	4,5
	vso	3,8

4 Waar wordt de bekostiging voor ingezet?

4.1 Inleiding

Deze onderzoeksvraag van de quick scan moet inzicht geven in de wijze waarop besturen de ontvangen expertise- en garantiebekostiging opnemen in hun begroting en of zij hier specifiek doelen aan koppelen.

We benoemen in dit hoofdstuk de opgehaalde bevindingen met betrekking tot de besteding van de expertisebekostiging bewust apart, omdat deze wordt verstrekt om te voorkomen dat expertise verloren gaat. Dit is een belangrijk doel van deze bekostiging. De garantiebekostiging is oorspronkelijk bedoeld als financiële compensatie voor de betreffende besturen.

We behandelen in dit hoofdstuk de bevindingen naar aanleiding van de vragenlijst, die door 12 besturen geheel is ingevuld. Daarnaast worden in aanvulling en ter verduidelijking bevindingen uit de 3 verdiepende gesprekken weergegeven.

4.2 Heeft het schoolbestuur een specifiek doel met de expertise- en garantiebekostiging of wordt deze gebundeld?

2 besturen geven aan dat de expertise- en garantiebekostiging apart wordt gehouden, terwijl de andere 10 besturen deze bundelen met de reguliere Rijksbekostiging. Van de 10 besturen die de bekostiging bundelen, bundelt één bestuur de bekostiging met de middelen die zijn verkregen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het andere bestuur geeft aan dat de bekostiging integraal onderdeel uitmaakt van het financieel kader van de betrokken scholen.

De onderstaande tabel geeft dit weer. Geen van de 12 besturen geeft aan de expertise- en garantiebekostiging te bundelen met financiële middelen van de gemeente of met de subsidie voor ernstig meervoudig beperkte (emb) leerlingen.

Tabel 4.1: Met welke geldstromen wordt de expertise- en garantiebekostiging gebundeld?

	%	n	toelichting
Rijksbekostiging (basisbekostiging materieel en/of basisbekostiging personeel)	100,0	10	
Gemeente (zoals subsidies)	0,0	0	
Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs (zware ondersteuningsmiddelen materieel en/of zware ondersteuningsmiddelen personeel)	10,0	1	
emb-subsidie	0,0	0	
Anders, namelijk	10,0	1	Maakt integraal onderdeel uit van het financieel kader van de betrokken scholen.

Een meerderheid van de besturen voegt de expertise- en garantiebekostiging eerst samen met de reguliere Rijksbekostiging, om hier vervolgens bestedingsdoelen aan te koppelen. Besturen geven aan dat het de vraag is of er na 20 jaar nog sprake kan zijn van tijdelijke bekostiging. Het wordt na een dergelijke periode als onderdeel gezien van de totale bekostiging die besturen van OCW ontvangen, en is hiermee onderdeel van de reguliere exploitatie. Het is niet apart geoormerkt.

Daar waar het om grotere bedragen gaat (bij de expertisebekostiging), wordt uit de vragenlijst en verdiepende gesprekken duidelijk dat het bedrag apart in beeld is binnen de begroting en dat hier ook specifieke activiteiten van worden gefinancierd op de betreffende scholen. Zie hiervoor paragraaf 4.4.

Bij de garantiebekostiging gaat het om relatief veel kleinere bedragen, van circa € 3.000 tot € 56.000. Uit de vragenlijst komt naar voren dat bij een aantal besturen de garantiebekostiging als zodanig minder goed in beeld is. Een enkel bestuur is zich er niet van bewust dat zij de garantiebekostiging überhaupt krijgt. Dit lijkt te komen door de beperkte omvang en het feit dat de garantiebekostiging voor besturen niet gemakkelijk uit gegevens bij DUO is te halen. Dit laatste is verder niet onderzocht.

4.3 Besteden de besturen die de expertise- en garantiebekostiging apart houden het aan een bepaalde doelgroep?

2 besturen geven in de vragenlijst aan de ontvangen expertise- en garantiebekostiging apart te houden en deze te gebruiken voor een bepaalde doelgroep.

Het eerste bestuur geeft aan dat de bekostiging wordt ingezet voor een groep van 20 vso-leerlingen die in 2 jaar tijd worden teruggeleid naar het regulier voortgezet onderwijs. Dit gebeurt via een samenwerkingsprogramma met een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Deze samenwerking maakt het mogelijk om docenten van de reguliere vo-school lessen te laten verzorgen aan leerlingen van de vso-school en om materialen te gebruiken van de vo-school. Ook al gaat het om een relatief beperkt bedrag (minder dan € 10.000): voor de continuïteit van het programma is het bedrag belangrijk.

Het tweede bestuur geeft aan dat expertise- en garantiebekostiging wordt ingezet voor 17 leerlingen met stoornissen in het autistisch spectrum en 13 leerlingen met gedragsproblemen. Het geld wordt voor een deel besteed aan lesmateriaal dat is afgestemd op de doelgroep. Maar het grootste deel besteedt het bestuur aan personeel. Dit wordt specifiek besteed aan zaken als extra ondersteuning van onderwijsassistenten, orthopedagogen en intern begeleiders. Een klein deel gaat ook nog naar extra scholing van de betrokken personeelsleden.

4.4 Hoe wordt de expertisebekostiging besteed?

Besturen kregen expertisebekostiging om te voorkomen dat ze minder bekostiging zouden ontvangen na de invoering van de IGF en daarmee expertise verloren zou gaan. Deze expertisebekostiging zat op personele bekostiging (fre's), Personeel & Arbeid (P&A schoolbudget) en Materiële Instandhouding (MI).

Van de 12 besturen die de vragenlijst hebben ingevuld, ontvangen 3 besturen expertisebekostiging. Deze besturen geven aan dat ze in hun huidige begroting ook nog middelen besteden aan het in stand houden van kwetsbaar geachte deskundigheid ter voorkoming van het verdwijnen van deze expertise. Zo wordt expertise in stand gehouden door:

- groepen met meervoudig gehandicapte kinderen en met ernstige spraaktaalmoelijkheden in combinatie met verstandelijke beperking, zo klein mogelijk te houden;
- scholing voor het personeel dat werkt met meervoudig gehandicapte kinderen en met leerlingen met epilepsie.

Daarnaast besteden besturen expertisebekostiging bijvoorbeeld aan:

- de inzet van extra formatie en aanvullend aanbod in de ondersteuning van het primair proces en achterwacht gedurende schooltijden;

- extra inzet van een orthopedagoog vanwege verstoorde leerontwikkeling;
- inzet van logopedie;
- inzet van kennisteams binnen het bestuur;
- landelijke expertisedeling TOS en epilepsie;
- diagnose en testen;
- onderwijsvernieuwingen;
- individuele leerroutes en lesmateriaal op maat;
- inrichting en beschikbaarheid van rustruimte.

Omdat het bij de expertisebekostiging om relatief grote bedragen gaat, geven besturen ook aan dat hiermee gericht wordt gestuurd om bovenstaande activiteiten te kunnen realiseren. Het geld wordt dus in eerste instantie samengevoegd met de rijksbekostiging in de begroting, maar vervolgens zijn er wel specifieke bestedingsdoelen aan gekoppeld.

5 Wat gebeurt er als de bekostiging niet meer wordt verstrekt?

5.1 Inleiding

De laatste onderzoeksvraag gaat in op de situatie wanneer de expertise- en garantiebekostiging wordt afgebouwd of niet meer wordt gecontinueerd. De specifieke bekostiging was weliswaar bedoeld als tijdelijke overgangsregeling, maar loopt nu toch al bijna 20 jaar.

We behandelen in dit hoofdstuk de bevindingen naar aanleiding van de vragenlijst, die door 12 besturen geheel is ingevuld. Daarnaast worden in aanvulling en ter verduidelijking bevindingen uit de 3 verdiepende gesprekken weergegeven.

5.2 Zijn er taken die besturen niet meer kunnen uitvoeren indien de expertise of garantiebekostiging wegvalt?

9 besturen geven aan dat ze bepaalde taken niet meer kunnen uitvoeren als de bekostiging wegvalt (zie tabel 5.1). De meeste besturen benoemen dat er minder geld is voor begeleidend personeel. Gevolgen die besturen noemen zijn bijvoorbeeld:

- minder kunnen toekomen aan de behoeftes van de meervoudig gehandicapte leerlingen;
- minder mogelijkheden om speciale programma's te faciliteren;
- het ontbreken van mogelijkheden om expertise in stand te houden.

3 besturen zien het niet als een probleem wanneer de bekostiging zou wegvallen. Dit kan komen omdat zij een relatief klein bedrag krijgen, namelijk € 20.000 of minder.

Tabel 5.1: Zijn er taken die u niet meer kunt uitvoeren indien de expertise- en garantiebekostiging wegvalt?

	Totaal	
	n	%
Ja	9	75,0
Nee	3	25,0

5.3 Zouden deze taken opgevangen kunnen worden met andere financiële middelen?

In totaal 3 besturen geven aan dat ze het wegvallen van de bekostiging zouden kunnen opvangen met de huidige rijksbekostiging. Eén van deze besturen plaatst hierbij wel de kanttekening dat minder financiering ook minder handen in de klas betekent.

De andere 9 besturen zeggen dat er geen geld is om de betreffende taken te kunnen opvangen met andere financiële middelen. Gevolgen die worden genoemd zijn:

- geld onttrekken aan andere voorzieningen/bedrijfsonderdelen;
- geld onttrekken aan het budget voor ontwikkeling en personeel;
- het bedrag per leerling gaat naar beneden, of:
- het gaat ten koste van de begeleiding van meervoudig gehandicapte leerlingen.

Van deze 9 besturen geven 2 besturen ook aan dat zij graag het bedrag voor expertise- en garantiebekostiging toegevoegd zien aan de rijksbekostiging. Ook komt in de beantwoording van de vragenlijst en in de gesprekken naar voren dat het bedrag van de expertise- en garantiebekostiging eventueel kan worden

toegevoegd aan de rijksbekostiging van de betreffende besturen, die reeds expertise- en/of garantiebekostiging ontvangen. Dit zou namelijk betekenen dat ook andere scholen van het betreffende bestuur hier baat bij hebben. Het geld kan dan breder worden ingezet dan alleen aan de huidige leerlingenpopulatie waaraan de expertise- en garantiebekostiging is gekoppeld.

Tabel 5.2: Zouden de taken die u dan niet meer kunt uitvoeren, ook bekostigd kunnen worden met andere financiële middelen?

	Totaal	
	%	n
Ja	25,0	3
Nee	75,0	9

5.4 Mogelijke risico's

Uit de quick scan komen geen signalen naar voren dat er risico's zijn voor de continuïteit van besturen indien de expertise- en garantiebekostiging wegvalt. 20 van de 21 besturen hadden eind 2020 een eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen lag. Maar besturen geven aan dat voor de afbouw van het mogelijk bovenmatige eigen vermogen planvorming plaatsvindt, zoals ook de wens is van OCW. Het mogelijk bovenmatig eigen vermogen is daarmee in principe slechts een tijdelijke situatie. Hiermee kunnen niet-structurele uitgaven worden opgevangen.

De samenloop van maatregelen rondom de bekostiging door OCW wordt door de gesprekspartners wel als ongelukkig ervaren. De vereenvoudiging van de bekostiging, de vordering op OCW die vervalt in de balans, en het nieuwe stelsel voor groot onderhoud zijn allemaal veranderingen die ertoe leiden dat er veel op de besturen afkomt.

Daarnaast zijn er een aantal belangrijke contextfactoren die worden genoemd in relatie tot de expertise- en garantiebekostiging:

- de groei van het aantal leerlingen in het so en vso en de daarmee gepaard gaande voorfinanciering, en:
- de verzwaring van de problematiek en complexiteit van leerlingen (zoals emb, epilepsie, TOS, hoge intelligentie in combinatie met psychische problematiek) waarbij extra begeleiding door personeel wordt geboden.

Actuele omstandigheden die de gesprekspartners parten spelen, zijn de uitval van personeel als gevolg van corona en het lerarentekort. De NPO-middelen zorgen ervoor dat er veel aan leraren wordt getrokken, terwijl de vijver om uit te vissen al te klein is. Ook schetsen de gesprekspartners specifieke individuele kwesties, zoals kleine locaties die relatief duur zijn.

5.5 Afsluitend

Afsluitend geven de gesprekspartners allen aan graag geïnformeerd te worden door OCW over de besluitvorming als gevolg van deze quick scan en mogelijke consequenties.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | mei 2022