



Steunpunt Passend
Onderwijs VO

VO RAAD

Opting out lwoo: variant populatiebekostiging

integratie LWOO en PrO in passend onderwijs

22 juni 2015 (herziene versie)



Integratie LWOO en PrO in passend onderwijs

Opting out lwoo: variant populatiebekostiging

22 juni 2015

Inleiding

In mei 2015 is een document verspreid met informatie over opting out lwoo, variant populatiebekostiging. Inmiddels is er gesproken met de inspectie over mogelijke effecten van populatiebekostiging op de rendementsberekening. In deze herziene versie van het document wordt de reactie van de inspectie beschreven.

Per 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden (swv'en) verantwoordelijk voor de toewijzing en ondersteuningsbudgetten van lwoo en pro. De regionale verwijzingscommissies (RVC's) worden opgeheven. De ondersteuningstoewijzing voor lwoo en pro wordt aangevraagd bij het swv. De swv'en hanteren daarbij de landelijke criteria voor indicering. Swv'en kunnen wel zelf de procedure vormgeven. Verder blijft de ondersteuningstoewijzing geldig gedurende het gehele verblijf in het vmbo respectievelijk pro. Voorzien wordt dat op 1 augustus 2018 de landelijke criteria en duur van de toewijzing van lwoo losgelaten zullen worden. De scholen in het swv mogen vanaf dat moment zelf bepalen welke leerlingen lwoo-ondersteuning nodig hebben in het vmbo, en hoe lang ze deze ondersteuning krijgen.

Vooruitlopend op het loslaten van de landelijke criteria en duur van lwoo en de lwoo-licenties, kunnen swv'en per 1 januari 2016 kiezen voor opting out lwoo. Dit houdt in dat ze dan al afwijken van de landelijke indicatiecriteria van lwoo en de lwoo-licenties.

De afgelopen periode heeft een "denktank opting out lwoo" nagedacht over een specifieke vorm van opting out, namelijk populatiebekostiging. De denktank heeft deze variant laten toetsen en onderzocht wat wel en niet mogelijk is met deze variant. In dit document wordt beschreven welke uitgangspunten de denktank heeft besproken en wat de variant populatiebekostiging inhoudt. Ook wordt beschreven welke dilemma's er momenteel kleven aan deze variant en hoe hiermee omgegaan kan worden.

Populatiebekostiging

Denktank populatiebekostiging

Op dit moment wordt door de denktank één variant van opting out onderzocht, die 'populatiebekostiging' wordt genoemd. In deze denktank heeft een aantal swv'en zitting (de Meijerij, Sterk VO, Amstelland en de Meerlanden, swv passend onderwijs vo2801, Portvolio en stichting VO2305), de AOC Raad en VO-raad. Ook OCW is betrokken bij deze denktank, en waar nodig gaat de denktank in gesprek met de inspectie.

Als ambities heeft de werkgroep geformuleerd:

- LWOO doorontwikkelen in de geest van passend onderwijs
- Nadruk op het primaire proces en bieden van ondersteuning op maat.
- Geen onnodige administratieve last voor de scholen en zo min mogelijke bureaucratie.
- Voorkomen van stigmatiseren van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte.
- Beschikbare lwoo middelen zo veel mogelijk naar kwetsbare jongeren in het beroepsgerichte VMBO.
- Minder leerlingen op speciale trajecten, voorzieningen en/of scholen.
- Optimale zeggenschap en verantwoordelijkheid bij de scholen.
- Eenvoudige en eenduidige verantwoording.

Toekomstbeeld:

Het toekomstbeeld van een aantal betrokken swv'en is: Alle vmbo-scholen bieden extra ondersteuning voor leerlingen met leerachterstanden en/of sociaal emotionele problematiek. Scholen gaan in hun onderwijsaanbod uit van de behoefte van de leerling en bieden onderwijs op maat. Denk daarbij aan: niveaugroepen, extra taal- of rekenuren, kleinere groepen, aanvullende ondersteuning vanuit de jeugdhulp enz.

Wat verstaan we onder Populatiebekostiging?

Samengevat komt populatiebekostiging neer op:

- Het swv kiest voor opting out en kiest er vervolgens voor om helemaal niet meer te indiceren voor lwoo,
- De beschikbare lwoo-middelen komen (na aftrek van de pro-ondersteuningsmiddelen) naar het swv,
- Het swv verdeelt de middelen over groepen leerlingen (bij voorkeur vmbo-b en vmbo-k), op basis van een verdeelsleutel, bijvoorbeeld de historische gegevens binnen scholen met een lwoolicentie,
- Cyclische bijstelling van de verdeelsleutel op basis van evaluaties en ambities van het swv.

In de denktank zijn verschillende manieren besproken waarop de middelen verdeeld kunnen worden:

1. de middelen worden verdeeld over de vmbo-scholen naar rato van het aantal lwoo-leerlingen op de scholen in het swv.
2. de middelen worden verdeeld over de vmbo-scholen naar rato van het gemiddelde aantal lwoo-leerlingen, berekend over de afgelopen jaren (middelenverdeling o.b.v. historische gronden).
3. een vast percentage per leerweg van het vmbo wordt afgesproken i.p.v. het historisch aantal per school (bijv. 60% voor vmbo-bb, 30% voor vmbo-kb en 10% voor vmbo-tl).

In de bijlage is een toelichting opgenomen op het budget voor de lichte ondersteuning, waar de swv'en vanaf 1 januari 2016 verantwoordelijk voor zijn.

Bij het voorstel populatiebesteding zullen alleen lwoo-leerlingen geregistreerd staan die voor 2016 al een lwoo-indicatie hebben gekregen. Er zullen geen nieuwe lwoo-leerlingen bij komen, omdat het SWV geen aanwijzingen lwoo zal afgeven. De komende 4 jaren zal DUO nog rechtstreeks een budget voor het aantal lwoo-leerlingen die op 1 oktober staan geregistreerd overmaken aan de scholen met een lwoo-licentie. Dit bedrag komt in mindering op het budget voor lichte ondersteuning dat het SWV ontvangt (resterend bedrag lichte ondersteuning = totaalbudget lichte ondersteuning – bedragen voor lwoo- en pro-leerlingen).

Omdat er geen nieuwe lwoo-leerlingen bij komen, is het risico op overschrijding van het budget voor lichte ondersteuning lwoo laag. Daardoor is het risico op korting van de lumpsum van alle scholen binnen het SWV sterk verminderd.

Knelpunten bij geen lwoo-indicering

1. Ontwikkelingsperspectief (OPP)
Als een swv ervoor kiest om geen lwoo-leerlingen meer te indiceren, betekent dit dat er voor extra ondersteuning (meer dan de basisondersteuning) een OPP moet worden gemaakt.
2. Correctie opbrengstenbeoordeling door de inspectie.
Als een swv ervoor kiest om geen lwoo-leerlingen meer te indiceren, zijn er in principe géén lwoo-leerlingen meer en kan de inspectie in de opbrengstenbeoordeling hiervoor niet corrigeren.

Knelpunt 1: OPP

Wettelijk is bepaald dat leerlingen die extra ondersteuning krijgen (meer ondersteuning dan in de basisondersteuning) een OPP moeten hebben. Lwoo-leerlingen waren daarvan uitgezonderd omdat de leerlingen een vergelijkbaar uitstroomperspectief en handelingsdeel hebben. Daarom staat de administratieve last om individuele ontwikkelingsprofielen op te stellen niet in verhouding tot de relatief lichte doelgroep. Indien er geen lwoo leerlingen meer worden toegewezen, betekent dat iets voor het OPP. Indien er namelijk geen lwoo-leerlingen meer worden geïndiceerd, is er geen afgebakende groep meer die in aanmerking komt voor deze uitzondering. Als deze leerlingen binnen het vmbo dan extra ondersteuning nodig hebben is een OPP wel verplicht.

De werkgroep heeft twee mogelijkheden gevonden om hiermee om te gaan.

- a) Om dit knelpunt te ondervangen kan het swv ervoor kiezen om de basisondersteuning zo te formuleren, dat het ondersteuningsaanbod van lwoo daarin opgenomen is. De basisondersteuning wordt algemeen geformuleerd: alle leerlingen met een leerachterstand moeten geholpen worden binnen de basisondersteuning. Op deze manier valt 'het oude lwoo' binnen de basisondersteuning en hoeft er geen OPP gemaakt te worden voor deze doelgroep. Wel betekent dat ook iets voor andere schoolsoorten in het vo: elke school moet leerachterstanden weg kunnen werken.

Consequentie hiervan: als dit opgenomen wordt in de basisondersteuning, moeten alle scholen in het swv deze ondersteuning kunnen bieden. Niet alleen alle vmbo-scholen, maar ook de havo en vwo scholen in het swv.

b) De andere manier om hiermee om te gaan is het oude lwoo te blijven beschouwen als extra ondersteuning. Hiervoor is een OPP nodig, welke 'light' kan worden ingericht: hierbij wordt alleen het noodzakelijke beschreven, dat wat bij wet is vastgelegd, namelijk:

- de te verwachten uitstroombestemming en de onderbouwing daarvan. De onderbouwing bevat minimaal de factoren die het onderwijsproces bevorderen en belemmeren.
- afwijkingen van het reguliere onderwijsprogramma
- begeleiding en ondersteuning die de leerling nodig heeft

NB. Een groeps-OPP is niet mogelijk.

Knelpunt 2: correctie opbrengstenbeoordeling

In de opbrengstenbeoordeling van de inspectie wordt op dit moment rekening gehouden met het aantal lwoo-leerlingen op een school. De opbrengsten van een school worden namelijk gecorrigeerd voor het aantal lwoo-leerlingen. Als een swv ervoor kiest om geen lwoo-leerlingen meer te indiceren, zijn er in principe géén lwoo-leerlingen meer en kan de inspectie in de opbrengstenbeoordeling hiervoor niet corrigeren.

Nieuwe onderwijsresultatenmodel van de onderwijsinspectie

Met de onderwijsinspectie is gesproken over de vraag: In hoeverre kunnen scholen in deze swv'en last hebben van het feit dat de correctiefactor voor lwoo van hun opbrengsten verval, aangezien zij geen lwoo-leerlingen meer als zodanig inschrijven? Uit het gesprek met de inspectie blijkt dat swv-en dit niet zullen merken in de meting van de onderwijsopbrengsten op de scholen.

De inspectie start in 2016 met een nieuw onderwijsresultatenmodel. In dit nieuwe model blijft ze corrigeren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (zoals leerlingen met een lwoo-indicatie), maar de correcties voor lwoo-indicatie worden alleen nog toegepast bij de indicatoren voor de bovenbouw. Vanaf 2019 zal de inspectie helemaal niet meer corrigeren voor lwoo, maar een nieuwe, nog te ontwikkelen vorm van correctie toepassen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte.

Swv-en die er vanaf januari 2016 voor kiezen om via opting out geen nieuwe leerlingen meer te indiceren voor lwoo, schrijven vanaf het schooljaar 2016-2017 geen nieuwe lwoo-leerlingen meer in. In de bovenbouw blijven er tot 2019 echter nog leerlingen ingeschreven met bestaande lwoo-indicaties. Een keuze voor opting out van lwoo-criteria heeft dus geen invloed bij de opbrengstenbeoordeling van de inspectie.

Vervolgstappen

Het steunpunt passend onderwijs vo wil een overleggroep inrichten om kennis te delen en verder te ontwikkelen. Daarbij worden de volgende stappen onderscheiden:

- Juni 2015: onderzoeken welke swv-en geïnteresseerd zijn om mee te denken over de opting out.
- Overleggroep opting out lwoo:
Doel van deze overleggroep is informatie over landelijke ontwikkelingen te delen, beleidskeuzes en ervaringen uit te wisselen en knelpunten samen aan te pakken.
Eerste bijeenkomst 29 juni 2015, 16.00-18.00 bij de VO-raad
- Met elkaar een systematiek ontwikkelen die vanaf 2018 is in te voeren binnen swv'en,
- Definiëren welke informatie vanuit het primair onderwijs moet worden overgedragen om een goed beeld te hebben van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen.

Tijdpad en tussentijdse acties:

Voor de zomer 2015 (1 juli) kunnen swv'en zich melden bij het steunpunt passend onderwijs vo om deel te nemen aan deze uitwerking. Mail naar: steunpuntpassendonderwijs@vo-raad.nl.

Bijlage: Ondersteuningsbudget voor lichte ondersteuning

Vanaf 1 januari 2016 zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de budgetten van 3 vormen van lichte ondersteuning:

- ondersteuningsbudget van lwoo
- ondersteuningsbudget van pro
- regionale ondersteuning (voorheen het regionaal zorgbudget, Rebound, Herstart en Op de Rails)

De basisbesteding en de ondersteuningsbesteding worden – net als voorheen – rechtstreeks overgemaakt aan het schoolbestuur waar de leerling staat ingeschreven. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor de ondersteuningsbesteding. De budgetten voor lichte ondersteuning en voor zware ondersteuning zijn van elkaar gescheiden: een overschrijding op het ene budget gaat niet ten koste van het andere budget.

Geen verevening

Om de financiële positie van vo-scholen die lwoo en pro aanbieden te waarborgen, is er voorlopig geen sprake van verevening voor lwoo en pro. Na een onderzoek wordt in 2016 besloten of er een verevening komt.

Berekening ondersteuningsbudget lwoo en pro

In het vo is er sprake van kalenderjaarbesteding. Voor het samenwerkingsverband betekent dit dat het budget voor lwoo en pro per kalenderjaar wordt toegekend. Het budget voor de zware ondersteuning daarentegen wordt op schooljaarbasis aan het samenwerkingsverband toegekend. Het aantal leerlingen op 1 oktober van een jaar is bepalend voor de besteding voor lwoo en pro vanaf 1 januari in het kalenderjaar daaropvolgend.

De omvang van het ondersteuningsbudget voor lwoo en pro per samenwerkingsverband is gebudgetteerd op basis van het aantal lwoo- en pro-leerlingen dat het samenwerkingsverband had op 1 oktober 2012. Om rekening te houden met demografische ontwikkelingen, wordt het aantal lwoo- en pro-leerlingen uitgedrukt in een deelnamepercentage op 1 oktober 2012. Vervolgens wordt ieder jaar het totaal aantal vo-leerlingen in het samenwerkingsverband vermenigvuldigd met dit percentage. Het aantal leerlingen dat daaruit komt, wordt vermenigvuldigd met een landelijk vastgesteld bedrag.

Voorbeeld:

Een samenwerkingsverband had op 1 oktober 2012 5.000 leerlingen waarvan er 500 deelnamen aan het lwoo en pro. Op 1 oktober 2015 heeft dit samenwerkingsverband 6.000 leerlingen en maken 550 leerlingen gebruik van het lwoo en pro. Het lichte ondersteuningsbudget lwoo en pro wordt als volgt berekend:

Deelnamepercentage lwoo/pro 1 okt'12 = $500/5.000 \times 100\% = 10\%$

Lichte ondersteuningsbudget lwoo/pro in 2015 = $6.000 \times 10\% \times \text{bedrag per leerling} = 600 \times \text{bedrag per leerling}$

Het budget dat het samenwerkingsverband krijgt toegekend voor lwoo en pro is dus niet gebaseerd op het daadwerkelijke aantal leerlingen in het samenwerkingsverband in dat jaar (in dit geval 550), maar op het percentage lwoo- en pro-leerlingen in het samenwerkingsverband op 1 oktober 2012 (500).

Verdeling ondersteuningsbudgetten lwoo en pro onder scholen en SWV:

Het lichte ondersteuningsbudget valt onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband. Voordat DUO de middelen voor lichte ondersteuning (de 3 budgetten gezamenlijk) overmaakt naar het samenwerkingsverband, vindt een verrekening plaats op basis van het aantal leerlingen dat op 1 oktober is ingeschreven in het pro of als lwoo-leerling. Deze middelen gaan naar de vmbo-scholen met lwoo-licentie en de pro-scholen in het samenwerkingsverband. Het resterende budget wordt overgemaakt naar het samenwerkingsverband om de overige lichte ondersteuning vorm te geven.

Het samenwerkingsverband ontvangt voor lichte ondersteuning alleen het geld dat overblijft na aftrek van de middelen die scholen ontvangen voor lwoo- en pro-leerlingen. Dat is vooral van belang als een samenwerkingsverband meer leerlingen naar lwoo en pro stuurt dan dat daar budget voor is. De middelen voor lwoo en pro raken dan uitgeput. Dit gaat eerst ten koste van het budget voor regionale ondersteuning, voor er wordt verhaald op de lumpsum van de besturen. Andersom is het ook zo dat als het samenwerkingsverband minder naar lwoo en pro verwijst er meer budget overblijft voor andere vormen van lichte ondersteuning.

Bij overschrijding van het budget voor lichte ondersteuning hanteren we dezelfde systematiek als bij het budget voor de zware ondersteuning: het wordt verhaald op de lumpsum van alle besturen die een school of vestiging hebben binnen het gebied van het samenwerkingsverband. Het is bij een overschrijding dus niet zo dat het bedrag per leerling lager wordt.

