

Input voor de begroting van samenwerkingsverbanden

29 september 2022

Verantwoording:

Onderstaande tekst is opgesteld door het bestuur van Netwerk LPO. De tekst is bedoeld als hulpmiddel voor samenwerkingsverbanden om in de kaderbrief en de toelichting op de begroting de bredere financiële context te schetsen en de uitdagingen waar samenwerkingsverbanden voor staan.

Financiële uitdagingen als gevolg van rijksbeleid

Samenwerkingsverbanden hebben, naast hun wettelijke opdracht en de maatschappelijke opgaven waar zij samen met gemeenten en partners in het onderwijs- en jeugddomein voor staan, ook een aantal forse financiële uitdagingen. Deze zijn in essentie het gevolg van veranderd rijksbeleid. Het gaat om de volgende ontwikkelingen en beleids(voornemens) die hun invloed hebben op de meerjarenbegroting voor samenwerkingsverbanden:

- **Maatregel 23**
Maatregel 23 is onderdeel van de verbeteraanpak passend onderwijs en betreft een aanpak om de mogelijk bovenmatige reserves van samenwerkingsverbanden te verminderen. Alle samenwerkingsverbanden po en vo hebben samen één plan moeten opstellen (het sectorplan). De uitvoering daarvan is mede door corona, ruime inzet van NPO-middelen en personeelstekorten bij verschillende samenwerkingsverbanden onder druk komen te staan. Bovendien hebben samenwerkingsverbanden in zeer korte tijd en aan het eind van het jaar een aantal specifieke uitkeringen vanuit het rijk ontvangen. Hierdoor is de druk op snelle besteding toegenomen. Uiteraard zijn er ook samenwerkingsverbanden die met hun reserves onder de norm van 3.5% zitten. Alle samenwerkingsverbanden delen echter de vrees dat er collectief gekort gaat worden en dat op de lange termijn niet meer aan verplichtingen kan worden voldaan. Samenwerkingsverbanden hebben bij OCW gepleit voor meer tijd om de reserves zorgvuldig af te bouwen en tot een doelmatige en rechtmatige besteding te komen. In september 2022 is de derde monitor verschenen. Uit deze monitor wordt duidelijk dat landelijk de reserves worden afgebouwd, maar niet in de snelheid zoals afgesproken in het sectorplan.
- **Btw-compensatie**
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben de keuze om personeel in dienst te nemen. Als zij geen eigen personeel hebben, kunnen zij personeel inhuren of detacheren (vanuit bijvoorbeeld de schoolbesturen) naar het samenwerkingsverband. Voor al deze constructies speelt een vraagstuk op het gebied van btw. In het kader van de btw ziet de fiscus samenwerkingsverbanden als sociaal-culturele instellingen. En scholen als onderwijsinstellingen. Bij de start van passend onderwijs is een tijdelijke btw-vrijstelling passend onderwijs in het leven geroepen, deze is per 1 augustus 2016 in wet- en regelgeving vastgelegd¹. In 2018 bleek dat deze afspraken in strijd zijn met Europese regelgeving. Sindsdien hebben de ministeries van Financiën en OCW gezocht naar manieren om hier mee om te gaan. Het

¹ Zie <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/stb-2015-544.html> en <https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/kst-34300-IX-4.html>

ministerie verstrekt vanaf 2022 aan samenwerkingsverbanden een compensatie van € 13,- per leerling. Er is op dit moment echter nog veel onduidelijkheid over de (handhaving van) deze regels en de constructies die voor de toekomst eventueel nog wel mogelijk zijn.

- *Inzet van onderwijs- en zorgmiddelen*
Om hun maatschappelijke opdracht uit te voeren, werken samenwerkingsverbanden en gemeenten intensief samen. Op het niveau van kinderen en jongeren is verbinding van onderwijs- en jeugdbeleid cruciaal om hen passend onderwijs met de best passende ondersteuning te bieden. Op dit moment wordt de inzet van zorgmiddelen in onderwijs en de inzet van onderwijsmiddelen in zorg onvoldoende gefaciliteerd door wet- en regelgeving. Dat heeft directe gevolgen voor de integraliteit van beleid op lokaal en regionaal niveau. Dit kan ook betekenen dat de tekorten binnen het jeugddomein druk leggen op het budget van de samenwerkingsverbanden. De omgekeerde situatie is ook mogelijk.
- *Vereenvoudiging bekostiging*
Scholen voor basis- en gespecialiseerd onderwijs krijgen vanaf 1 januari 2023 een basisbedrag per leerling en school. Zij krijgen niet langer aparte budgetten voor personeel en materieel. Schoolbesturen kunnen dit geld naar eigen inzicht besteden. Ook wordt het hele bedrag vanaf dat moment per kalenderjaar vastgesteld. Het wetsvoorstel wordt landelijk budgetneutraal uitgevoerd, maar het is nog onduidelijk of de uitwerking in elke regio ook budgetneutraal is. Voor de eerste drie jaren is er een overgangsregeling zodat besturen de tijd krijgen om hun uitgaven aan te passen aan de nieuwe financiële situatie.
- *Vangnetbepaling*
Samenwerkingsverbanden moeten als gevolg van de vereenvoudiging bekostiging een vangnetbepaling voor aanvullende bekostiging in hun ondersteuningsplan opnemen. Deze vangnetbepaling is er voor scholen voor gespecialiseerd onderwijs (go-scholen) die te maken krijgen met een meer dan gemiddelde toename in het aantal leerlingen na 1 februari. Er is een landelijke vangnetbepaling beschikbaar gesteld via het Steunpunt Passend Onderwijs.
- *Veelheid aan 'losse' regelingen als gevolg van de verbeteraanpak passend onderwijs*
Om een aantal maatregelen uit de verbeteraanpak passend onderwijs te realiseren, ontvangen samenwerkingsverbanden nog aanvullende middelen, bijvoorbeeld voor de inrichting van een ouder- en jeugdsteunpunt.

Sturing op inhoud versus sturing op financiën

De begroting van samenwerkingsverbanden wordt ingericht om de wettelijke en maatschappelijke opdracht zo goed mogelijk uit te voeren: zorgen voor een dekkend netwerk van onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen om voor ieder kind en iedere jongere een doorlopende school- en ontwikkelingslijn te realiseren. Die opgave is per definitie 'horizontaal', dat wil zeggen alleen uitvoerbaar door vanuit een krachtig netwerk voor de jeugd samen op te trekken. Dat vraagt zowel op inhoud als op financiën om ruimte om middelen zo integraal mogelijk in te kunnen zetten.

Door de maatregelen die het rijk heeft genomen op financieel beheer van samenwerkingsverbanden, in combinatie met de wijziging van financieel beleid, is de druk voor samenwerkingsverbanden op de begroting zelf en op de uitvoerbaarheid daarvan toegenomen. Samenwerkingsverbanden zien zich geconfronteerd met enerzijds de opdracht om hun vermogen af te bouwen tot de afgesproken norm, terwijl zij tegelijkertijd extra middelen ontvangen van het rijk die ook doelmatig en rechtmatig moeten worden besteed en in het financiële verkeer met belanghebbenden (schoolbesturen, scholen) aan een ander betaallitme en nieuwe uitvoeringseisen moeten voldoen. De begroting van het samenwerkingsverband moet tegen deze achtergrond worden gelezen en geïdentificeerd.