

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2003

De schoolbegeleiding aan scholen voor primair onderwijs wordt in de huidige systematiek bekostigd via de gemeenten. Hierbij is sprake van aanbodfinanciering. Het rijksdeel van de bekostiging bestaat uit een specifieke uitkering die de gemeente hiervoor ontvangt. Gemeenten dragen ook uit eigen middelen bij aan de schoolbegeleiding. De regering heeft de beleidslijn ingezet om toe te werken naar een situatie waarin de rijksuitkering niet langer via de gemeente, maar rechtstreeks naar de scholen gaat (vraagfinanciering).

Op 6 september 2001 (Kamerstukken II 2001 – 2002, 28 000 VIII, nr. 10) werd een algemeen overleg gehouden over invoering van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding. Tijdens dit overleg is desgevraagd aan uw Kamer toegezegd om nader overleg te voeren met de betrokken organisaties over een zorgvuldige en verantwoorde invoering van de vraagfinanciering en u over de resultaten hiervan te informeren. Uw vraag was ingegeven door het belang dat werd en wordt gegeven aan het behoud van de expertise op het gebied van schoolbegeleiding. Over de resultaten van het overleg met de betrokken organisaties heb ik u, in hoofdlijnen, eerder geïnformeerd in de «Voortgangsrapportage autonomie en deregulering» (Kamerstukken II 2002 – 2003, 28 600 VIII, nr. 109). In deze brief ga ik nader in op de resultaten van het gevoerde overleg, de wijze waarop de vraagfinanciering zorgvuldig en verantwoord kan worden ingevoerd, de wijze waarop in de toekomst werkloosheidsuitkeringen in de sector van de schoolbegeleidingsdiensten worden verzekerd en de BTW-heffing.

Daarnaast speelt ook de regeling van het onderwijs aan zieke leerlingen waarover ik u op 17 oktober met mijn brief (kamerstuk 25 871, nr. 22) nader heb geïnformeerd. Zoals hierin toegezegd zal ik mij inspannen om de continuïteit van de functie van de schoolbegeleidingsdiensten op dit terrein te garanderen. Daarom wil ik vooralsnog de regeling van het onderwijs aan zieke leerlingen los zien van de invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding.

De invoering van de vraagfinanciering schoolbegeleiding vergt wetswijziging. Ik wil deze wetswijziging langs de in deze brief geschetste benadering (inclusief het tijdspad van invoering) uitvoeren.

Resultaat van het gezamenlijk overleg met de organisaties

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Edventure (de brancheorganisatie van schoolbegeleidingsdiensten), de Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs (BPCO), de Verenigde Besturen Katholiek Onderwijs (VBKO), de Vereniging Verenigde bijzondere scholen voor onderwijs op algemene grondslag (VBS) en de Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB) is, gehoord de vraag van uw Kamer, intensief overleg gevoerd over de wijze waarop en de condities waaronder een zorgvuldige en verantwoorde invoering van de vraagfinanciering schoolbegeleiding kan plaatsvinden.

In dit overleg is eind vorig jaar brede overeenstemming bereikt over het volgende.

1. Een set van bestuurlijke afspraken om bij het invoeren van de vraagfinanciering het dienstenniveau, de expertise en de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden. Deze afspraken zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.
2. Om te komen tot een zorgvuldige en verantwoorde invoering is de datum van 1 januari 2003 voor de invoering van de vraagfinanciering verlaten en is een aantal maatregelen afgesproken met Edventure. Overeengekomen werd dat er naar wordt gestreefd om de invoering van de vraagfinanciering schoolbegeleiding per 1 januari 2005 wettelijk vast te leggen. Aansluitend zal de uitkering van het rijksbudget voor schoolbegeleiding (dit bedraagt ca. € 55 miljoen) worden verlegd van de gemeenten naar de scholen.
3. Om scholen en schoolbegeleidingsdiensten in staat te stellen goed in te spelen op de nieuwe situatie zal dan een overgangstermijn van drie jaar gelden tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008. Gedurende de overgangstermijn krijgen de scholen in toenemende mate de beschikking over een budget voor schoolbegeleiding dat zij naar eigen inzicht aan kunnen wenden. Deze stappen worden bij wet vastgelegd en worden dan gezet op 1 augustus 2005, 1 augustus 2006 en 1 januari 2008. Over het percentage dat met elke stap wordt toegevoegd aan het vrij te besteden budget werd echter geen overeenstemming bereikt.
4. Er worden geen wettelijke voorschriften vastgelegd voor accreditering of certificering van aanbieders van schoolbegeleiding, noch worden andere wettelijke voorschriften betreffende verplicht lokaal overleg of een tijdelijke voorkeurspositie voor de huidige schoolbegeleidingsdiensten geregeld. Ten opzichte van de huidige wettelijke regeling voor schoolbegeleiding levert dit de nodige deregulering op.

Door Edventure werd zijn definitieve instemming met deze afspraken afhankelijk gesteld van een adequaat flankerend beleid bij de omslag van aanbod- naar vraagfinanciering. In zijn brief van 3 oktober 2003, kenmerk 031 088/811 heeft Edventure uw Kamer van zijn wensen in dit opzicht op de hoogte gebracht.

De financiële ruimte voor het door Edventure gewenste flankerend beleid is echter niet aanwezig binnen de rijksbegroting. De financieel economische situatie is de afgelopen jaren drastisch verslechterd. Bij de afwegingen rond de inzet van de middelen die zijn toegevoegd aan de onderwijsbudgetten, is besloten hieruit geen extra budget voor de schoolbegeleidingsdiensten beschikbaar te stellen; andere prioriteiten wegen zwaarder. Bovendien zijn de schoolbegeleidingsdiensten in de afgelopen jaren ontzien bij subsidie- en efficiencykortingen. Bezien vanuit deze relatief gunstige positie van de sector schoolbegeleiding, mag van de sector ook extra inspanning worden verwacht om zelf de omslag naar vraag-

financiering te maken. Dit proces van zoeken naar extra financiële middelen voor de omslag naar vraagfinanciering is er de oorzaak van dat deze brief later aan u is toegezonden dan oorspronkelijk was bedoeld. Zoals hieronder nader wordt toegelicht zijn de gevraagde middelen niet strikt noodzakelijk voor een zorgvuldige en verantwoorde invoering van de vraagfinanciering.

Zorgvuldige en verantwoorde invoering van vraagfinanciering schoolbegeleiding

De schoolbegeleidingsdiensten en de scholen hebben nu beduidend meer tijd gekregen om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden en op het budget voor schoolbegeleiding is de afgelopen jaren geen taakstelling toegepast. Daarnaast stel ik in aanvulling op de met de organisaties gemaakte afspraken een aantal maatregelen voor om een zorgvuldige invoering mogelijk te maken. Het gaat om de volgende.

1. De besturenorganisaties en de VNG benadrukken in het eerder beschreven overleg het streven naar meer bestedingsvrijheid van scholen en het belang om dynamiek in dit proces te houden. Zij willen daarom een eerste stap naar invoering van de vraagfinanciering maken (1-8-2005) van 50% bestedingsvrijheid van het begeleidingsbudget en dit percentage in ieder van de daaropvolgende stappen (1-8-2006 en 1-1-2008) met 25% laten toenemen, zodat per 1 januari 2008 de bestedingsvrijheid 100% is. Edventure wil, met het oog op de risico's van vraaguitval, een eerste stap in de bestedingsvrijheid maken van 25% van het begeleidingsbudget, een volgende stap met nog eens 25% en een derde stap met 50% zodat ook dan per 1 januari 2008 de vrije bestedingsruimte 100% van het budget bedraagt. In dit opzicht neem ik het standpunt van Edventure over.
2. Met het oog op de liquiditeit van de schoolbegeleidingsdiensten heeft Edventure gevraagd om het geormerkte deel van het rijksbudget voor schoolbegeleiding aan de gemeenten uit te keren die dit bedrag vervolgens overmaken aan de schoolbegeleidingsdiensten. Ook in dit opzicht wil ik tegemoet komen aan de wens van Edventure.
3. Ofschoon er geen structurele of meerjarige financiële middelen beschikbaar zijn is voor 2003 een budget van € 500 000 toegekend aan Edventure om instrumenten te ontwikkelen voor ondersteuning van de schoolbegeleidingsdiensten bij de omslag naar vraagfinanciering.
4. De vraag van scholen naar begeleiding en ondersteuning zal de komende jaren naar verwachting groter worden. De komende jaren zullen scholen meer middelen krijgen. Bijvoorbeeld via de extra middelen voor invoering van de lumpsum of de extra middelen voor cultuureducatie. Scholen zullen op die terreinen extra ondersteuning nodig hebben en de schoolbegeleidingsdiensten kunnen op deze vraag inspelen.

Door deze maatregelen en de ruimere toegemeten tijd heeft de invoering van vraagfinanciering van schoolbegeleiding slechts een beperkt risico op verlies van expertise in de sector.

Het risico van werkloosheidsuitkeringen

Edventure heeft in het overleg aangegeven dat zij de huidige regeling voor het risico van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid via het Participatiefonds niet passend acht bij de situatie van volledige vraagfinanciering zoals deze, naar verwachting, per 1 januari 2008 een feit zal zijn. De schoolbegeleidingsdiensten dragen nu zelf het risico van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit risico wordt via het Participatiefonds over de aangesloten schoolbegeleidingsdiensten gespreid. Edventure gaat ervan uit dat bij vraagfinanciering de schoolbegeleidings-

diensten elkaar's concurrenten zijn. Als gevolg daarvan kunnen bij minder goed functionerende schoolbegeleidingsdiensten ontslagen vallen. Het is, volgens Edventure, niet in overeenstemming met het concurrentieprincipe als de kosten van deze ontslagen vervolgens worden gespreid over de bij het Participatiefonds aangesloten schoolbegeleidingsdiensten. Edventure stelt dan ook voor om de sector in staat te stellen zich in de markt te verzekeren tegen werkloosheid. Dit gaat gepaard met een verhoging van kosten. Enerzijds omdat de premies voor werkloosheidsverzekeringen hoger zijn dan de huidige kosten van de werkloosheidsuitkeringen in de sector. Anderzijds, omdat de lopende werkloosheidsuitkeringen niet op de voorgestelde wijze kunnen worden verzekerd.

Er is geen financiële ruimte om de schoolbegeleidingsdiensten tegemoet te komen voor de kosten van werkloosheidsverzekeringen en voor het oplossen van het probleem van de huidige uitkeringsgerechtigden. Om die reden wil ik de huidige systematiek, waarin de schoolbegeleidingsdiensten zelf de (via het Participatiefonds gespreide) uitkeringskosten dragen, vooralsnog handhaven.

BTW

Onder de huidige wettelijke regeling voor schoolbegeleiding is er ten aanzien van de in de Wet op het primair onderwijs omschreven activiteiten sprake van een vrijstelling van BTW.

De invoering van vraagfinanciering betekent dat schoolbegeleidingsdiensten over de bij hen rechtstreeks door scholen ingekochte dienstverlening BTW moeten afdragen. Dit heeft tot gevolg dat aan scholen over deze diensten door de betrokken begeleidingsdienst BTW in rekening wordt gebracht. De scholen zullen hiervoor – voor zover het gaat om de rijksmiddelen bestemd voor schoolbegeleiding waarover zij de vrije beschikking krijgen – volledig worden gecompenseerd door middel van een verhoging van de aan de scholen toe te kennen rijksmiddelen met een percentage dat gelijk is aan het BTW-tarief (19%).

Een ander gevolg van invoering van vraagfinanciering schoolbegeleiding is dat de in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra vastgelegde gemeentelijke instandhoudingsverplichting van een schoolbegeleidingsdienst komt te vervallen. Gemeenten zijn dan vrij om de eigen middelen voor schoolbegeleiding naar eigen inzicht aan te wenden. Dit leidde bij de VNG tot de vraag of de BTW-heffing ook van toepassing is op de besteding van gemeentelijke middelen bij de betreffende schoolbegeleidingsdienst. Zou dit het geval zijn dan dienden volgens de VNG ook de gemeenten daarvoor te worden gecompenseerd door het Rijk. Compensatie kan achterwege blijven indien wordt vastgesteld dat gemeenten in staat zijn om zonder BTW-heffing beleidsrijk inhoud te geven aan hun subsidierelatie met de schoolbegeleidingsdienst.

Over dit vraagstuk is overleg gevoerd met de VNG. In dit overleg – en na afstemming met het ministerie van Financiën – is de conclusie getrokken dat de subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten door gemeenten via de figuur van budgetsubsiëring beleidsrijk kan worden ingevuld zonder dat de subsidie het karakter behoeft te krijgen van een BTW-plichtige (prijs)subsidie. Dit naar analogie van bijvoorbeeld de wijze waarop veel gemeenten het openbare bibliotheekwerk subsidiëren. Daarbij geldt als voorwaarde dat de in het kader van het budgetsubsidie door de schoolbegeleidingsdienst verrichte schoolbegeleidingsactiviteiten worden geleverd in het algemeen (onderwijs)belang en dat ze passen binnen het kader van het lokaal onderwijsbeleid. De schoolbegeleidingsactiviteiten kunnen worden verricht voor een bepaalde groep van scholen of een bovenschoolse functie hebben. Activiteiten die los staan van de meerjarige gemeentelijke subsidiëring van schoolbegeleiding en de daarop geba-

seerde budgetsubsidie zullen in beginsel wel onderworpen zijn aan BTW-heffing. De gemeenten kunnen voor deze diensten immers ook een andere partij (adviesbureau) inhuren.

De VNG heeft met mij geconstateerd dat deze benadering gemeenten in een situatie van vraagfinanciering voldoende mogelijkheden biedt voor het maken van beleidsrijke afspraken met schoolbegeleidingsdiensten zonder dat daarbij een BTW-heffing aan de orde is. Gezien deze mogelijkheden is er geen reden om gemeenten wat betreft de inzet van hun eigen middelen voor schoolbegeleiding te compenseren voor een eventuele BTW-heffing. *Tot slot* Met de hiervoor beschreven benadering is naar mijn mening een goede basis gelegd voor de invoering van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding. Zoals aangegeven ben ik voornemens langs deze weg de voorbereiding van een daartoe strekkend wetsvoorstel ter hand te nemen en te bevorderen dat dit in dit parlementaire jaar bij uw Kamer wordt ingediend.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

**GEZAMENLIJKE AFSPRAKEN INZAKE INVOERING
VRAAGFINANCIERING SCHOOLBEGELEIDING**

De organisaties voor bestuur en management in het onderwijs (BPCO, VBKO, VBS, VOS/ABB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en EDventure (netwerk voor educatieve dienstverlening) – hierna aangeduid als «partijen» – en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – hierna aangeduid als de minister – gezien het in de brief aan de Tweede Kamer van 27 juni 2001, kenmerk PO/KB/01-18300, verwoorde kabinetsstandpunt om voor schoolbegeleiding vraagfinanciering in te voeren;

gezien de wens van de Tweede Kamer om de overgang naar vraagfinanciering niet alleen voortvarend, maar ook zorgvuldig vorm te geven, met als inzet om de opgebouwde expertise te behouden, om de kwaliteit van het product schoolbegeleiding te waarborgen en om de bijdragen voor schoolbegeleiding van de overheid (gemeenten en rijk) op peil te houden;

gezien de wens om, met het oog op een voortvarende en zorgvuldige invoering, voorafgaand aan het wetgevingstraject, met direct betrokken partijen overleg te voeren, teneinde tot gezamenlijke bestuurlijke afspraken op hoofdlijnen te komen;

gezien het advies van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 24 april 2002;

overwegende dat de invoering van vraagfinanciering van schoolbegeleiding wenselijk is, enerzijds omdat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs en daarom zelf moeten kunnen bepalen welke schoolbegeleiding noodzakelijk is en bij wie zij deze willen inkopen en anderzijds omdat vraagfinanciering bijdraagt aan een efficiënte bedrijfsvoering van aanbieders van schoolbegeleiding en daarmee zorgt voor een doelmatige inzet van de beschikbare overheidsmiddelen voor schoolbegeleiding;

vaststellende dat, uitgaande van een driejarige overgangstermijn en met in achtneming van de hierna volgende afspraken, het wetgevingstraject «invoering vraagfinanciering schoolbegeleiding» in gang kan worden gezet;

spreken met het oog op een voortvarende en zorgvuldige invoering van vraagfinanciering voor schoolbegeleiding, het volgende af.

A. Algemeen

Partijen en de minister spannen zich in om het volume aan financiële middelen dat wordt besteed aan het product «schoolbegeleiding» ook na de invoering van de vraagfinanciering van schoolbegeleiding te handhaven.

B. Afspraken gericht op lokaal overleg

1. De inhoudelijke besteding van de middelen voor schoolbegeleiding is afhankelijk van de lokale wensen van schoolbesturen en gemeenten, gericht op lokaal beleid en onderwijsinhoud. Partijen vinden het wenselijk dat de besteding in overleg tot stand komt, waarbij de bepalingen van de Mededingingswet in acht worden genomen. Doel van dit overleg is om synergie te bereiken bij het inzetten van schoolbegeleidingsmiddelen van scholen en gemeenten. Er is geen sprake

van een wettelijke verplichting tot overleg. De wettelijke bepalingen inzake het zogeheten *op overeenstemming gerichte overleg* zijn hierop derhalve niet van toepassing.

2. Partijen zullen bevorderen dat in het lokaal overleg de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de te ontvangen schoolbegeleiding worden besproken. Dit kan mede aan de hand van een aan lokale partijen ter beschikking gesteld instrumentarium voor kwaliteit van schoolbegeleiding (zie hiervoor C 3);
3. Partijen bevorderen ten behoeve van het lokaal overleg als bedoeld in B1, dat de schoolbegeleidingsdiensten aan gemeenten en scholen helder inzicht geven in de wijze waarop de tarieven en de kostprijsontwikkeling voor schoolbegeleiding tot stand komen. EDventure zal een dergelijke werkwijze gericht bevorderen bij de schoolbegeleidingsdiensten.

C. Afspraken over landelijke advisering en ondersteuning van het lokale overleg

1. De organisaties voor bestuur en management in het onderwijs en de VNG zullen voor scholen en gemeenten een voorbeeldcontract en een voorbeeld uitvoeringsovereenkomst voor de verhouding tussen scholen en gemeente enerzijds en schoolbegeleidingsdienst anderzijds ontwikkelen en ter beschikking stellen aan scholen en gemeenten.
2. De kwaliteit van bedrijfsprocessen, producten en diensten van aanbieders van schoolbegeleiding zal vanuit de sector zelf met een certificeringbeleid, outputmeting en keurmerken worden gewaarborgd.
3. Partijen zullen uit hoofde van de kwaliteit van het aanbod kwaliteitsstandaarden van producten en diensten ontwikkelen. EDventure zal daarvoor een voorstel doen. Onderdeel daarvan is dat de kwaliteit op lokaal niveau toetsbaar gemaakt wordt voor schoolbesturen en gemeenten. Partijen zullen hun leden adviseren om, indien schoolbegeleiding wordt afgenomen van instellingen die niet zijn aangesloten bij EDventure, dezelfde criteria te hanteren.
4. De minister beziet in overleg met EDventure op welke wijze EDventure, gedurende de periode van invoering van vraagfinanciering kan worden gefaciliteerd teneinde deze invoering bij schoolbegeleidingsdiensten adequaat te kunnen begeleiden.

D. Voorkomen wachtgeld

1. De intentie van partijen en de minister is om de expertise te behouden en het ontstaan van werkloosheidsuitkeringen in de sector te voorkomen. Schoolbesturen en gemeenten zijn daarbij uit hoofde van hun contract- of subsidierelatie gehouden om zorgvuldig te handelen ten aanzien van de schoolbegeleidingsdienst. De hier gemaakte afspraken bieden voldoende garantie om genoemde intentie te realiseren.
2. Uit oogpunt van een effectieve dienstverlening en bedrijfsvoering door schoolbegeleidingsdiensten bezien partijen, met inachtneming van de bepalingen van de Mededingingswet, de mogelijkheid van een werkwijze met bulkcontracten en specifieke inkoopprogramma's. Met bulkcontracten wordt bedoeld op een overeenkomst tussen scholen / gemeente en schoolbegeleidingsdienst over een meerjarig pakket van dienstverleningsactiviteiten. Met specifieke inkoop wordt bedoeld op aanvullende, op de schoolspecifieke omstandigheden toegesneden begeleidingsactiviteiten.

E. BTW

De schoolbesturen zullen vraaggericht inkopen; voor deze ingekochte diensten zullen schoolbegeleidingsdiensten BTW moeten afdragen. Deze afdracht wordt van rijkswege gecompenseerd. De gemeenten hebben de mogelijkheid – via vormen van budgetsubsiëring – de financiering van schoolbegeleidingsdiensten op beleidsrijke wijze te continueren. Op een dergelijke continuering is geen BTW-heffing van toepassing.

F. Verdere uitwerking

1. Parallel aan de voorbereiding en invoering van het wetstraject (zie onder G) wordt overleg gevoerd over de uitwerking van de hier vastgelegde afspraken.
2. De specifieke uitkering aan de gemeenten voor de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen (die afloopt per 1 augustus 2003) wordt meegenomen in de stelselwijziging schoolbegeleiding. Aan de hand van de evaluatie van de Wet onderwijs aan zieke leerlingen wordt bezien in hoeverre voor het onderwijs aan zieke leerlingen aanvullende dan wel afwijkende maatregelen dienen te worden genomen.
3. Partijen zullen de hierboven genoemde en overeengekomen punten naar hun leden communiceren en op alle mogelijke wijzen bevorderen dat hun leden zullen handelen conform deze afspraken.
4. Tot het moment waarop scholen de volledige vrijheid hebben over de besteding van de hen voor schoolbegeleiding toegekende middelen, wordt de uitvoering en de voortgang van de in deze afspraken vastgelegde activiteiten, geregeld besproken. Aan het eind van de invoeringsperiode evalueren partijen in overleg met de minister de werking van de afspraken en bezien welke afspraken, al dan niet bijgesteld en binnen de context van vraagfinanciering, voor de periode daarna eventueel wenselijk zijn.

G. Invoeringstraject

Over de invoering van de vraagfinanciering schoolbegeleiding is afgesproken dat:

1. gestreefd wordt naar invoering van de wetgeving van de vraagfinanciering schoolbegeleiding op 1 januari 2005.
2. tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 scholen voor primair onderwijs een bestedingsverplichting hebben voor het aan de school door het rijk toegekende schoolbegeleidingsbudget bij de schoolbegeleidingsdienst waar de school voor invoering van de wetswijziging bij is aangesloten. De bestedingsverplichting wordt in deze invoeringsperiode in drie stappen (1.8 2005, 1.8 2006 en 1.1 2008) afgebouwd.
3. vanaf 1 januari 2008 de scholen voor primair onderwijs volledige beschikking krijgen over het hen toegekende budget voor schoolbegeleiding.

H. Slot

Deze gezamenlijke afspraken worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. De voortgang van het proces is afhankelijk van het oordeel van de wetgever over de invoering van de vraagfinanciering van de schoolbegeleiding.

Zoetermeer, 19 november 2002.