



Onderzoeksrapport

Geld onder voorwaarden

Omvang en effecten van doelfinanciering
vanuit het perspectief van scholen

11-01-2024



Samenvatting

Scholen en schoolbesturen ervaren
steeds meer problemen door de toenemende inzet van doelfinanciering in
het funderend onderwijs



Klik op een blok om
naar het betreffende
hoofdstuk te gaan.

Doelfinanciering betreft de middelen die worden ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten van de overheid te kunnen realiseren •

Doelfinanciering

Dit rapport gaat over doelfinanciering. Voor invulling van deze term volgen we de definitie van de Onderwijsraad¹:

Doelfinanciering betreft de middelen die worden ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten van de overheid te kunnen realiseren.

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs krijgen structureel geld van het Rijk om hun algemene werk te doen. Dit is de structurele lumpsumbekostiging (ongeoormerkt)². Daarnaast zijn er extra geldstromen naar scholen, gericht op specifieke doelen of speerpunten van beleid. Dit heet doelfinanciering.

1. Onderwijsraad (juli 2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*.
2. Voor de leesbaarheid schrijven we in deze rapportage kortweg 'lumpsum' waar we 'structurele lumpsumbekostiging (ongeoormerkt)' bedoelen.



Doelfinanciering kan van de Rijksoverheid komen, en van andere overheden zoals gemeenten.



Doelfinanciering kan de vorm hebben van geormerkt geld binnen de lumpsumbekostiging. Deze kan zowel tijdelijk als structureel van aard zijn.


Een voorbeeld van tijdelijk geormerkt geld is het Nationaal Programma Onderwijs. Voorbeelden van structureel geormerkt geld zijn werkdrukmiddelen en prestatieboxmiddelen VO.



Doelfinanciering komt daarnaast voor in de vorm van tijdelijke subsidies.

Voorbeelden van tijdelijke subsidies zijn die voor brugfunctionaris, verbetering basisvaardigheden, impuls open leermateriaal, heterogene brugklassen en ventilatie op scholen.

Dit rapport beschrijft de omvang van doelfinanciering in het funderend onderwijs en de ervaren effecten hiervan





Dit onderzoek beschrijft de ontwikkeling en ervaren effecten van doelfinanciering

Scholen hebben het beeld dat het Rijk steeds meer gebruik maakt van doelfinanciering: geldstromen voor specifieke doelen of speerpunten. Er is eerder onderzoek gedaan naar doelfinanciering; onder andere de Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad rapporteren er over. Er is echter beperkt onderzoek gedaan op het niveau van de dagelijkse praktijk.

De PO-Raad en VO-raad hebben AEF daarom gevraagd onderzoek te doen naar de samenstelling en omvang van doelfinanciering in het funderend onderwijs en de effecten hiervan. In het onderzoek staan de belevingen van schoolleiders en -bestuurders over doelfinanciering centraal. In dit rapport leest u onze bevindingen. Het rapport is bedoeld voor beleidsmakers, politici en scholen zelf.

De inzichten uit dit rapport kunnen helpen doelfinanciering in de toekomst passend in te zetten.



Leeswijzer

Navigeren

Navigeer direct naar de inhoudsopgave door te klikken op de drie streepjes bovenin de pagina.

Interactief

Deze PDF is interactief. Voor de beste ervaring bekijkt u deze PDF in de laatste versie van [Acrobat Reader](#).



We beantwoorden drie onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die we in dit rapport beantwoorden zijn:

1. Wat is (de ontwikkeling van) de omvang en samenstelling van doelfinanciering?
2. Wat zijn de effecten hiervan voor klas, school en schoolbestuur?
3. In welke gevallen en onder welke voorwaarden is het gebruik van (tijdelijke) doelfinanciering wél mogelijk en wenselijk?



Aanpak

De data in dit onderzoek is verzameld met vier onderzoeksmethoden:



Uitvraag onder scholen en besturen.

We kregen een respons van 83 schoolbestuurders en 28 schoolleiders verspreid over het land en vrij gelijk verdeeld over po, vo en gespecialiseerd onderwijs.



Documentstudie naar cijfers en eerder onderzoek over doelfinanciering.



Interviews met deskundigen op gebied van doelfinanciering: de Onderwijsraad, de Inspectie van het Onderwijs en Algemene Rekenkamer. Deze interviews zijn gebruikt voor achtergrondkennis over doelfinanciering. De informatie in dit rapport die verwijst naar deze bronnen is alleen afkomstig uit officiële publicaties.



Focusgroepen met bestuurders en schoolleiders in het po, vo en gespecialiseerd onderwijs. In de vijf focusgroepen werden vooral effecten van en voorwaarden aan doelfinanciering besproken.

Klik op dit icoon om terug te
keren naar deze inhoudsopgave

Omvang van doelfinanciering.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van
het aandeel van doelfinanciering in de
bekostiging van scholen in de afgelopen jaren.

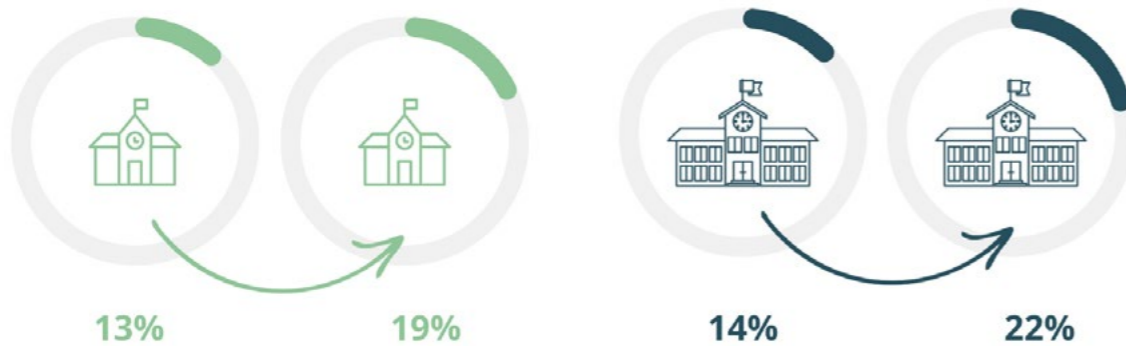




Doelfinanciering maakt een steeds groter deel uit van de onderwijsbegroting

Steeds meer geld wordt verdeeld via doelfinanciering

Verschillende cijfers laten zien dat de inzet van doelfinanciering de laatste jaren toeneemt. Zo laten de figuren rechts de ontwikkelingen van verschillende inkomstenbronnen (zowel Rijk als andere bronnen) in het primair en voortgezet onderwijs zien. Het aandeel inkomsten uit doelfinanciering in het primair onderwijs blijkt toegenomen van 13% naar 19%. Voor het voortgezet onderwijs van 14% naar 22%.

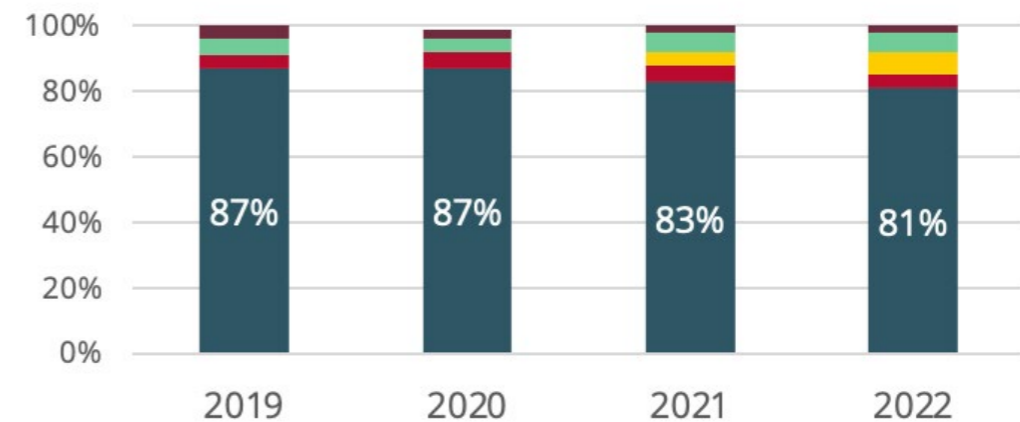


Groei doelfinanciering po

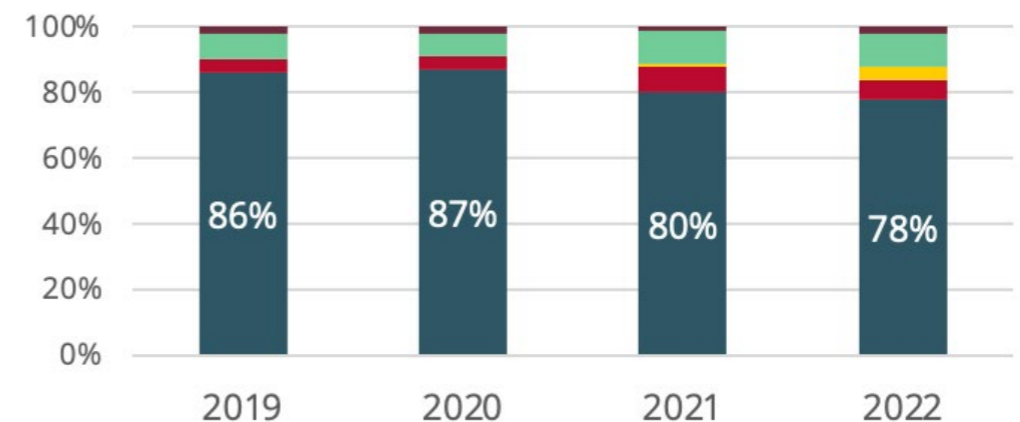
Groei doelfinanciering vo

Het jaar 2022 was wat betreft financiering een bijzonder jaar. In dat jaar kregen scholen namelijk veel extra geld via de NPO-middelen om de corona-achterstanden aan te pakken. Echter, een rapport van de Onderwijsraad laat zien dat het aandeel doelfinanciering ook stijgt na correctie voor de NPO-middelen, en dat deze stijging ook in 2023 en 2024 doorzet.³ Voor scholen betekent dit dat ze een steeds groter deel van hun begroting op voorgeschreven doelen moeten inzetten, wat voor problemen zorgt (zie ook pagina 24).

Financiering Primair Onderwijs



Financiering Voortgezet Onderwijs



- Subsidies overig
- Subsidies Rijksoverheid
- Tijdelijke geoormerkte bekostiging
- Structurele geoormerkte bekostiging
- Structurele lumpsum (ongeoormerkt)

3. Onderwijsraad (september 2023). Een duidelijke positie voor schoolbesturen.

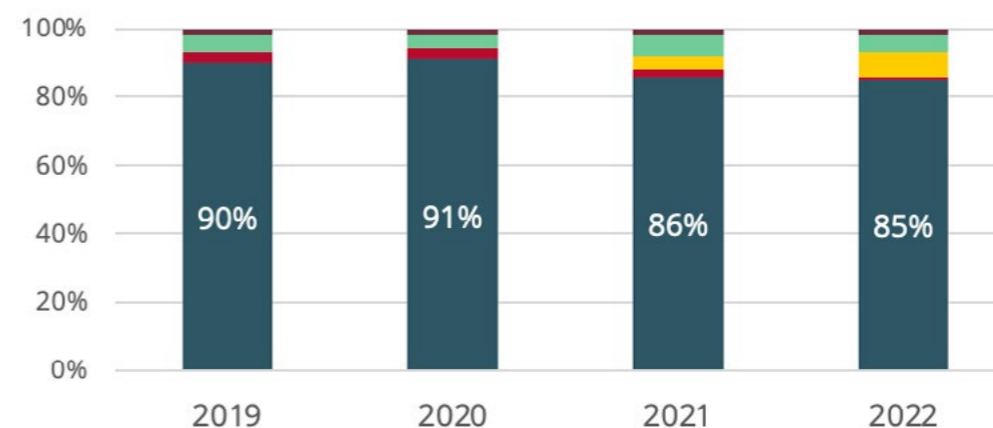
PO-Raad en VO-raad (november 2023). Onderzoek naar overheidsbekostiging in het primair en voortgezet onderwijs

Bron: Combinatie van DUO beslissingenbestand en XBRL-
jaarrekeningen.

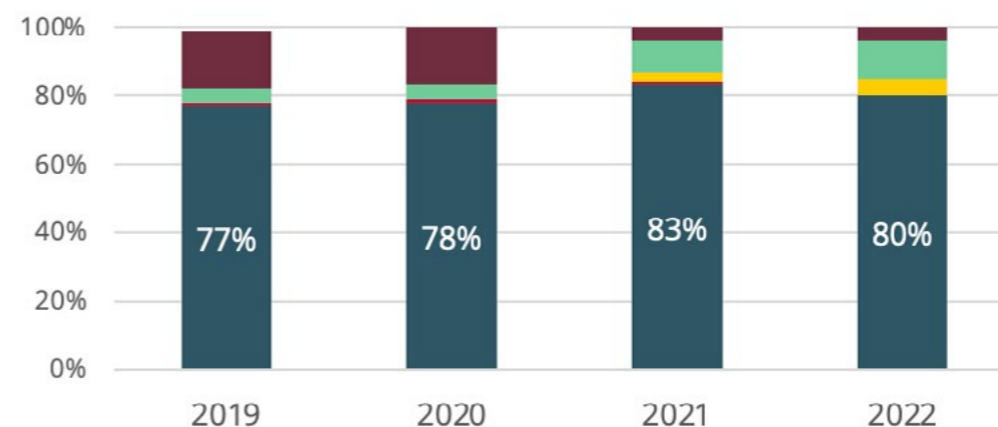
Beperkingen:

Subsidies die via DUS-I zijn aangevraagd, staan niet in de beslissingenbestanden van DUO. Er zijn daarom twee bronnen gecombineerd (DUO beslissingenbestand en jaarrekeningen). Bekostiging en subsidies blijken echter niet eenduidig op de jaarrekeningen te staan, waardoor het in XBRL niet goed mogelijk is om consequent onderscheid te maken tussen DUO en DUS-I geldstromen. Hierdoor ontstaan mogelijke dubbelstellingen in de subsidies (inschatting 2 à 3%). De indeling van alle beslissingen naar type financiering zoals in de legenda van de grafieken is gemaakt op basis van de omschrijvingen in het bestand. Deze zijn niet altijd duidelijk en verschillen van jaar tot jaar.

Financiering Basisonderwijs



Financiering Gespecialiseerd Onderwijs^{4,5}



- Subsidies overig
- Subsidies Rijksoverheid
- Tijdelijke geoormerkte bekostiging
- Structurele geoormerkte bekostiging
- Structurele lumpsum (ongeoormerkt)

4. PO-Raad en VO-raad (november 2023). Onderzoek naar overheidsbekostiging in het primair en voortgezet onderwijs. Let op: er zijn beperkingen aan dit onderzoek. Deze kun je op de volgende pagina lezen.

5. Samenwerkingsverbanden zijn hier niet in bevat; enkel rechtstreekse bekostiging



Doelfinanciering maakt een steeds groter deel uit van de onderwijsbegroting

Het bedrag aan Rijkssubsidies is sinds 2019 toegenomen en blijft hoog

De grafiek rechtsonder geeft de ontwikkeling van Rijkssubsidies in het funderend onderwijs weer. In de grafiek is te zien dat het voorspelde totale subsidiebedrag voor 2024 meer dan 6 keer zo groot is als het gerealiseerde bedrag in 2019. De verwachting is dat deze stijging ook daarna nog doorzet. Deze cijfers komen uit begrotingen van het ministerie van OCW.⁶

Veel scholen zien dit terug op hun begroting

In de enquête is gevraagd hoe het bedrag aan Rijkssubsidies dat scholen en schoolbesturen ontvangen is ontwikkeld tussen 2018 en 2022.

78% van de respondenten geeft aan dat het bedrag aan subsidies vanuit het Rijk in hun begroting (sterk) is toegenomen.



78%

Ook het aantal verschillende Rijkssubsidies neemt toe

Uit onze enquête bleek dat niet alleen het bedrag toeneemt, maar ook het aantal verschillende regelingen.

91% van de schoolbesturen in de enquête geeft aan dat het aantal subsidieregelingen vanuit het Rijk waarvan ze gebruik maken tussen 2018 en 2022 (sterk) is toegenomen.



91%

Ontwikkeling bedrag aan Rijkssubsidies (in €1.000)



6. 2019: OCW (september 2020), VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2021. 2020: OCW (september 2021), VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2022. 2021: OCW (september 2022), VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2023. 2022 en later: OCW (september 2023), VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2024.

De toename speelt breed in het onderwijs, al zijn er ook onderlinge verschillen

Het aandeel doelfinanciering verschilt per school

Sommige scholen/besturen krijgen sterker te maken met doelfinanciering dan andere: er zijn onderlinge verschillen. Deze worden niet landelijk geregistreerd, maar onze enquête geeft wel een beeld van deze verschillen.

De meeste respondenten hebben tussen 10 en 20% doelfinanciering

Er zijn instellingen voor wie doelfinanciering minder dan 10% van de inkomsten is, maar er zijn ook scholen en bestuurders met meer dan 30% doelfinanciering. Voor de meeste respondenten ligt het percentage tussen de 10 en 20%. Het gemiddelde percentage doelfinanciering van de totale inkomsten van de respondenten is 16%.

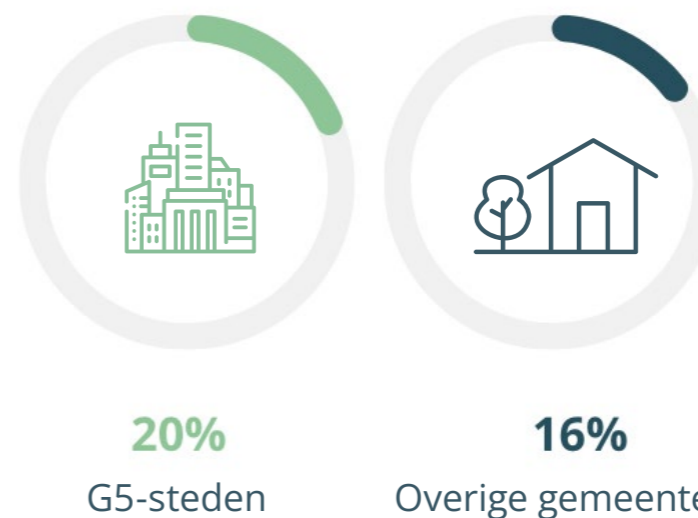
Kleine schoolbesturen in het vo hebben een lager aandeel doelfinanciering

Het aandeel doelfinanciering in het vo verschilt niet opvallend tussen kleine en grotere besturen, maar in het vo is dit wel het geval. Het gemiddelde percentage doelfinanciering bij de zogenoemde 'eenpitters' ligt daar op 11%. Een mogelijke verklaring ligt in de administratieve lasten rondom het aanvragen van subsidieregelingen. Bestuurders geven aan dat het verkrijgen van subsidies lastiger is bij gebrek aan personeel dat tijd heeft voor het uitzoeken, aanvragen en invullen hiervan.

Respondenten uit de G5 hebben een hoger percentage doelfinanciering

Eén van de mogelijke verklarende factoren voor verschillen is de grootte van de gemeente waarin de school gevestigd is. Voor schoolbesturen leidt de vergelijking van het aandeel doelfinanciering tussen G5 en gemeenten daarbuiten tot de onderstaande aantallen:

Doelfinanciering in totale inkomsten scholen



We zien drie mogelijke verklaringen voor deze verschillen: Sommige knelpunten spelen in de G5 meer dan daar buiten, bijvoorbeeld het lerarentekort, waardoor meer gerichte ondersteuning naar deze scholen gaat. In grote steden zijn relatief veel scholen die vanwege hun leerlingenpopulatie voldoen aan de criteria voor extra geld voor onderwijsachterstanden (zie ook pagina 26). En het is aannemelijk dat grotere gemeenten meer gemeentelijke regelingen aanbieden.

Ervaren effecten van doelfinanciering



Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de positieve en negatieve effecten van doelfinanciering die door schoolleiders en -bestuurders worden ervaren. Ervaringen zijn alleen opgenomen als deze meerdere keren zijn genoemd.

Er zijn al meermaals kritische noten geplaatst bij de inzet van doelfinanciering



Meer weten over dit onderwerp?
Klik erop om naar de juiste pagina te gaan

7. Onderwijsraad (juli 2018). Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden
8. Edith Hooge (maart 2018). Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek 'Financiering van het funderend onderwijs'
9. Onderwijsraad (sep 2023). Een duidelijke positie voor schoolbesturen
10. Waslander, S. (2023). Smachten naar samenhang

Met doelfinanciering kan vaak niet structureel worden geïnvesteerd in personeel

Extra investering in personeel niet altijd mogelijk door lerarentekort

Meer dan de helft van de schoolleiders en -bestuurders in de enquête vindt dat doelfinanciering geen of zelfs een negatief effect heeft op het aantrekken van personeel. Respondenten uit het primair onderwijs zijn hierover negatiever dan die uit het voortgezet onderwijs.

Personeel is meer dan docenten alleen. Scholen nemen bijvoorbeeld ook onderwijsassistenten of taal- en rekencoördinatoren aan. Maar vanwege het tekort op de arbeidsmarkt is het, ook met doelfinanciering, moeilijk om extra personeel te kunnen vinden.

Het tijdelijke karakter bemoeilijkt behoud van personeel

Scholen kunnen geen vaste contracten aanbieden die worden betaald met tijdelijk geld. Daarom zijn bestuurders en schoolleiders in het algemeen kritisch over de mogelijkheden om personeel te behouden met subsidies en tijdelijk geormerkt geld.

Ongeveer een kwart van de respondenten geeft in de enquête aan dat doelfinanciering wel een positief effect kan hebben voor personeel. Dat komt meestal omdat ze door doelfinanciering tijdelijke krachten krijgen die ze door natuurlijk verloop een vast contract kunnen bieden.

Toenemende concurrentie om personeel

Subsidies kunnen soms de concurrentie tussen scholen om personeel vergroten. Dit speelt wanneer er ineens veel extra geld beschikbaar komt voor alle scholen voor hetzelfde doel. De Inspectie beschreef dit al als effect van het Nationaal Programma Onderwijs. Doordat alle scholen uit dezelfde vijver visten, stapten leraren over naar scholen met een minder complexe leerlingenpopulatie¹¹.

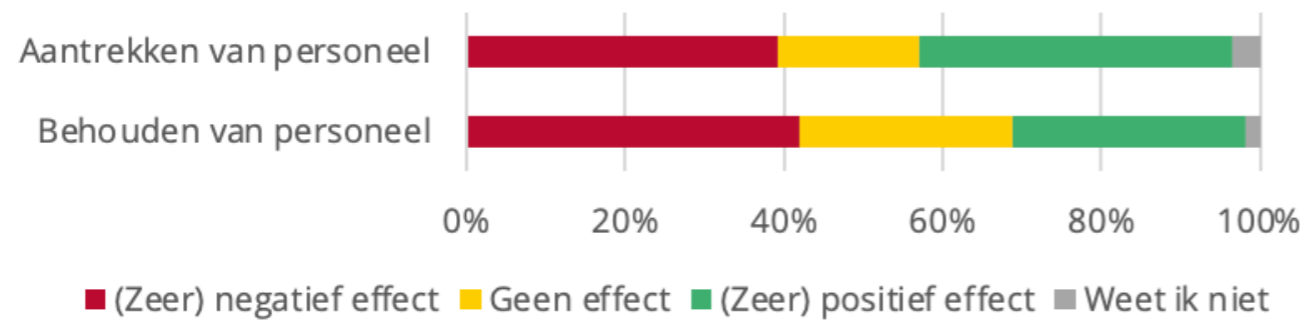
Deelnemers uit de focusgroepen geven ook aan dat vanwege het lerarentekort veel scholen uitzend- en adviesbureaus moeten inschakelen voor ondersteuning. Die extra middelen komen dan niet in het onderwijs zelf terecht.



“Het aantrekken en behouden van personeel is erg lastig met tijdelijke financiering. Je wil ze zekerheid kunnen bieden, zeker in deze markt. Nu heb ik soms wel een pot geld, maar kan ik het niet uitgeven aan mensen”
- Schoolleider vo

11. Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*.

Effecten doelfinanciering op personeel





Doelfinanciering doorkruist het eigen beleid maar scholen proberen hier creatief mee om te gaan

Door doelfinanciering verschuift de focus in beleid

Omdat veel doelfinanciering tijdelijk is, kan de school daarmee geen meerjarig beleid maken. In de focusgroepen zeiden veel schoolleiders dat de toenemende inzet van veel doelfinanciering regelmatig hun eigen meerjarenbeleid doorkruist. Schoolleiders kunnen niet kiezen om hun inzet op beleidsthema's die zij zelf het belangrijkste vinden te vergroten. Hierdoor komt het eigen meerjarenbeleidsplan in de uitvoering soms te weinig onder de aandacht. Gevolg hiervan kan zijn dat de realisatie van het (eigen) beleid minder snel gaat. Van respondenten die subsidies waar ze recht op hadden niet hebben aangevraagd, was dit in 35% van de gevallen de reden.

Scholen proberen doelfinanciering aan te laten sluiten op eigen doelen

Tegelijkertijd geven diverse bestuurders en schoolleiders aan dat zij die situatie soms (willen) omdraaien: doelfinanciering zo inzetten dat die aansluit op hun eigen beleid of op lokale vraagstukken. Dit gedrag is in eerder onderzoek ook wel 'beleidsresistentie' genoemd.^{12,13}

Omdat er vanuit zoveel kanten gestuurd wordt ('sturingsoverload'), wordt het effect van deze sturing steeds kleiner. In de focusgroepen komt dit meermaals naar voren. Deelnemers geven aan dat ze doelfinanciering vaak zo inzetten dat deze vooral bijdraagt aan hun eigen doelen die zij toch al hadden. Uit de enquête blijkt dat bestuurders in het po het meest positief zijn over het inzetten van doelfinanciering voor eigen doelen. In het vo bestaat een gemixt beeld en schoolbesturen die (o.a.) een vorm van speciaal onderwijs aanbieden zijn hier in het algemeen negatief over.



“Welke subsidie kunnen we nu weer aanvragen zodat we toch nog verder kunnen investeren in deze doelen?”
- Bestuurder go



“We kunnen het ons niet veroorloven om geen doelfinanciering aan te vragen, ook al past het niet goed bij onze doelen. Als je nee zegt, loop je substantiële middelen mis”
- Schoolleider vo

12. IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*.

13. Theisens, Hooge, Waslander (2017). *Help! Sturingsoverload*.



Doelfinanciering kan op korte termijn een positief effect hebben op onderwijsontwikkeling en -innovatie en de onderwijskwaliteit

Effect op onderwijskwaliteit is afhankelijk van randvoorwaarden

Meer dan de helft van de respondenten op de enquête geeft aan dat doelfinanciering een (zeer) positief effect heeft op de onderwijskwaliteit. Daarbij wordt bijvoorbeeld toegelicht dat doelfinanciering kleinere klassen mogelijk maakt, met meer aandacht voor de individuele leerling. Er wordt echter ook opgemerkt dat er een negatief effect is wanneer dit extra geld afloopt. Teruggaan naar 'hoe het was' wordt door leraren ervaren als een bezuiniging.

In de focusgroepen waren zowel schoolleiders als -bestuurders kritischer op de effecten op onderwijskwaliteit. Ze gaven aan dat niet-structurele financiering ook niet tot structurele effecten kan leiden. Er is in de focusgroepen meermaals gesteld dat het toevoegen van hetzelfde bedrag aan de lumpsumbekostiging minimaal net zo positief is voor de onderwijskwaliteit.

Mogelijk positief effect op onderwijsontwikkeling en -innovatie

Ook over het effect op onderwijsontwikkeling en -innovatie wordt wisselend gedacht. In de enquête worden vooral positieve effecten gezien van doelfinanciering. In de focusgroepen gaven deelnemers aan dat de effecten inderdaad positief kunnen zijn, maar alleen zolang de randvoorwaarden goed geregeld zijn.

Hierbij noemen ze bijvoorbeeld voldoende doorlooptijd en middelen. Doordat veel van die randvoorwaarden in de praktijk nu niet op orde zijn, zijn veel andere deelnemers van de focusgroepen kritisch. Zij wijzen met name op korte looptijden: voordat een innovatie geborgd is, stopt de financiering. Ook stellen sommige bestuurders dat subsidies de eigen innovatiekracht van de sector wegdrücken.



“Door doelfinanciering wordt soms de innovatiekracht vanuit het onderwijs zelf weggedrukt. Beter als iedereen aan innovatie doet waar er energie zit”

- Bestuurder vo



“Het is absurd dat doelfinanciering wordt ingesteld voor iets basaals als basisvaardigheden”

- Bestuurder vo

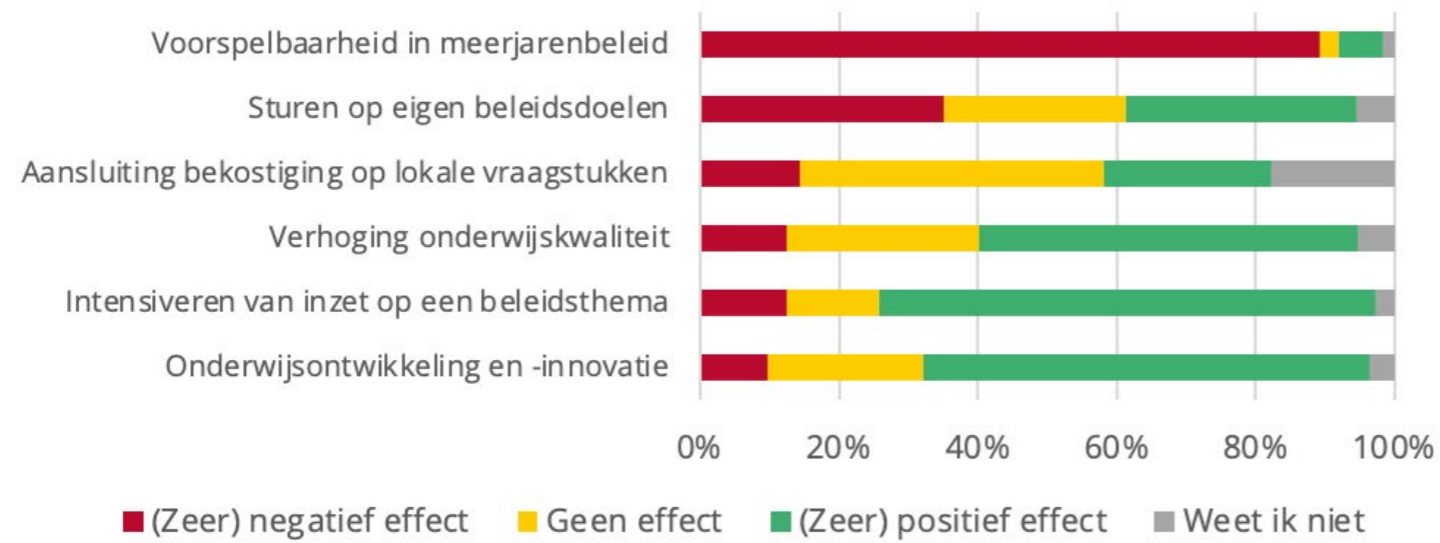



Extra aandacht op één thema geeft impulsen op dat onderwerp

Voor het intensiveren van inzet op een specifiek beleidsthema zien we eenzelfde verschijnsel als voor onderwijsontwikkeling en -innovatie; respondenten van de enquête zijn grotendeels positief, maar in de focusgroepen worden kanttekeningen geplaatst. Een verklaring kan zijn dat in de enquête meer gekeken is naar de effecten in isolement. Dan zijn er verschillende beleidsthema's genoemd waar de extra inzet als positief is ervaren, zoals de verrijkte schooldag en heterogene brugklassen. Er wordt genoemd dat extra geld meer mogelijkheden biedt, en ook meer focus.

Deelnemers van de focusgroepen herkennen dat beeld, maar vinden de focus op één bepaald thema niet altijd een positief effect op zichzelf. Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat thema's als basisvaardigheden zo'n primaire taak van het onderwijs zijn, dat doelfinanciering daar niet passend bij is. Daarnaast wordt gezegd dat de tijd om het geld te besteden voor een specifiek doel vaak te kort is om effecten te zien van die specifieke middelen op dat doel.

Effecten doelfinanciering op beleid





De doelmatigheid van besteding hangt af van de doelen waarvoor de middelen kunnen worden ingezet

De beperkte bestedingsvrijheid verkleint de doelmatigheid van doelfinanciering

Bestuurders en schoolleiders willen geld besteden waar het effect op de onderwijskwaliteit het grootst is. Bij doelfinanciering hebben scholen meestal weinig keuze waaraan het geld wordt uitgegeven – tenzij ze het ‘geluk’ hebben dat een regeling precies aansluit bij hun doelen of ze ruimte zien om de regeling te laten aansluiten.

Ook in de enquête is ruim één derde van de respondenten juist (zeer) negatief over het effect op doelmatige besteding. Dit geldt vooral voor tijdelijke doelfinanciering zoals subsidies. Dit komt door het incidentele karakter, waardoor er geen tijd is om een duurzaam effect te hebben op het onderwijs. Bovendien leiden de regelingen tot veel inefficiëntie volgens hen, onder andere vanwege de administratieve lasten. Een kwart van de ondervraagden geeft daarentegen aan dat doelfinanciering wel bijdraagt aan doelmatige besteding van middelen. Dit komt vooral omdat er kritisch wordt gekeken naar de uitgaven en er geëvalueerd en gemonitord wordt. Hierdoor is er een prikkel voor een school(bestuur) om de middelen heel gericht in te zetten om een bepaald doel te bereiken.

In het algemeen zijn schoolbestuurders en –leiders daarom ook positiever over regelingen waar meer vrijheid bestond.



“Aanbod creëert vraag. Het is maar de vraag of het geld daar ook het hardste nodig is - en dus of het geld doelmatig besteed wordt.”

- Bestuurder po

Tijdelijke doelfinanciering maakt meerjarig begroten lastiger en vergroot de administratieve last voor scholen

De onzekerheid van doelfinanciering maakt planmatige besteding lastig

Schoolbestuurders en schoolleiders hebben veel last van doelfinanciering in het begrotingsproces. Dat komt vooral omdat de timing van doelfinanciering niet in lijn is met dit proces: scholen ontvangen bijvoorbeeld pas in september bericht over de toekenning van middelen. Dan is de jaarplanning echter al gemaakt. Dit maakt het erg lastig om plannen aan te passen. Hierdoor worden middelen niet of minder planmatig uitgegeven, of later dan de verstrekker had beoogd. Ook het incidentele karakter en de onvoorspelbaarheid van toekomstige financiering maakt een planmatige besteding lastig. Bij het maken van meerjarige plannen weet een school(bestuur) vaak niet of ze dan nog beschikken over de middelen uit de doelfinanciering.



De aanvraag- en verantwoordingslast bij tijdelijke doelfinanciering is hoog, vooral voor kleinere scholen

Scholen ervaren veel bureaucratie door tijdelijke doelfinanciering. Scholen moeten de ontvangen middelen verantwoorden. In de focusgroepen wordt meermaals genoemd dat regelingen vaak verschillende eisen hebben, wat verantwoording tijdrovend maakt. Bovendien zijn eisen van subsidieregelingen soms erg strikt. Zo wordt genoemd dat voor de verantwoording soms per medewerker moet worden uitgezocht welke uren zij wanneer hebben besteed aan een project. Daarnaast verhoogt de doelfinanciering ook administratieve lasten voor medewerkers. Om het geld te ontvangen moeten plannen gemaakt worden, inzet worden gemonitord, en evaluaties worden geschreven. Bestuurders en schoolleiders vinden de verantwoordings- en administratieve lasten vaak niet in verhouding staan tot de omvang van de financieringsstroom. Dit is voor veel scholen dan ook een reden om bepaalde doelfinanciering niet aan te vragen. Omdat scholen in het po kleiner zijn, is het voor hen in het algemeen lastiger om doelfinanciering aan te vragen dan voor scholen in het vo.

Tot slot zien bestuurders en schoolleiders dat de criteria en kenmerken van de regelingen vooraf niet duidelijk worden gecommuniceerd of zelfs tijdens de looptijd kunnen veranderen, bijvoorbeeld de activiteiten waaraan de middelen mogen worden uitgegeven of de eisen die aan de verantwoording worden gesteld.

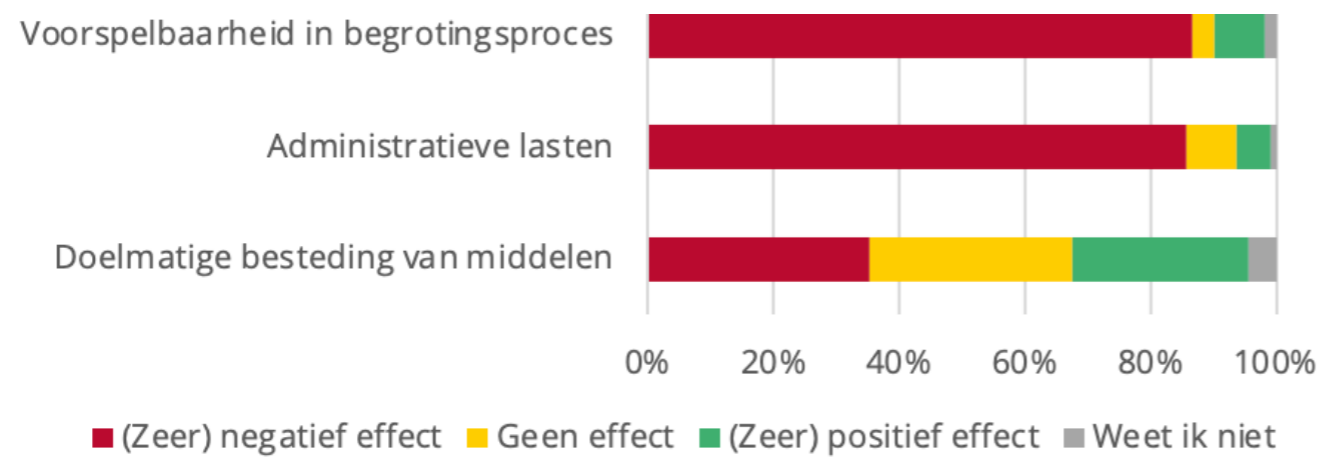


“Ik schrijf me suf om te bewijzen dat we aan alle eisen voldoen.”
- Schoolleider vo



“De spelregels worden tijdens de wedstrijd veranderd”
- Schoolleider vo

Effecten doelfinanciering op bedrijfsvoering



“Als doelfinanciering onderwijsinnovatie tot doel heeft, kun je gericht te werk gaan. Je kunt daar met die extra middelen dan meer in investeren dan met bestaande middelen zou kunnen.”

- Bestuurder po

Voorwaarden aan doelfinanciering



Dit hoofdstuk bevat bevindingen over de voorwaarden voor een effectieve inzet van doelfinanciering.

Doelfinanciering voldoet in de praktijk vaak niet aan de voorwaarden voor een effectieve inzet hiervan

Doelfinanciering vraagt om heldere, meetbare en afgebakende doelen

In 2020 heeft het ministerie van OCW een kader voor doelfinanciering gepubliceerd.¹⁴ Daarin staan voorwaarden om te kiezen voor doelfinanciering. Hierbij is aangesloten bij de eerdere aanbevelingen van de Onderwijsraad.¹⁵ Doelfinanciering zou onder meer gericht en specifiek moeten worden ingezet, met duidelijke, meetbare doelen en een realistische periode voor scholen om de doelen te behalen.

Dit is in de praktijk echter niet gemakkelijk

Uit ons onderzoek blijkt dat volgens schoolleiders en bestuurders vaak niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Respondenten geven aan dat het moeilijk (en vaak onwenselijk) is om de effecten van doelfinanciering te scheiden van de effecten van lumpsumbekostiging. Uiteindelijk gaat het over hetzelfde onderwijs.

14. Ministerie van OCW (2020). Kader doelfinanciering: Lumpsum en bijzondere financiering in perspectief – bijlage bij Kamerstuk 31293-549.

15. Onderwijsraad (2018). Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.

Mate waarin aan voorwaarden doelfinanciering wordt voldaan



“Een organisatie is een systeem. Het is maar zelden dat je aan 1 radertje tegelijk kunt draaien zeker wanneer het onderwijsinhoud betreft”

- Bestuurder po



De middelen komen niet altijd terecht bij scholen die ze het meest nodig hebben

Verschillende potjes komen steeds terecht bij dezelfde scholen

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat doelfinanciering hooguit in sommige gevallen terecht komt bij de scholen die dit het hardste nodig hebben. Een veelgehoorde frustratie is allerlei subsidies op basis van dezelfde criteria worden toegekend, waardoor veel middelen bij een klein aantal scholen belanden.

Hoewel het logisch is dat scholen met een 'zware' leerlingpopulatie meer aandacht krijgen, zorgt de manier van verdelen voor ongelijkheid tussen scholen. Sommige scholen die aan de juiste kenmerken voldoen, krijgen het geld nauwelijks op. Maar scholen die hier (net) buiten vallen, moeten juist elke euro omkeren. Dat heeft gevolgen voor hun leerlingen. Bestuurders en schoolleiders vinden dat dit verschil nu te groot is.

Gespecialiseerd onderwijs heeft hier in het bijzonder last van

Het probleem van financiering op basis van steeds dezelfde kenmerken speelt in alle sectoren, maar in de focusgroepen kwam dit in het gespecialiseerd onderwijs het sterkst naar voren. Dit komt omdat daar alleen het aantal CUMI-leerlingen¹⁶ als indicator wordt gebruikt. In het po en vo wordt de specifiekere onderwijsachterstandenindicator¹⁷ gebruikt. Het ministerie erkent dit en zoekt een betere indicator, maar in de tussentijd blijven er nieuwe regelingen bij komen op basis van de CUMI-indicator.

16. CUMI-leerling: Leerling behorend tot een culturele minderheid

17. Onderwijsachterstandenindicator: Door CBS berekende weging voor een school op basis van diverse leerlingkenmerken, zoals opleidingsniveau ouders, land van herkomst ouders en of ouders in de schuldsanering zitten.



“Nu worden bepaalde scholen alleen maar rijker, terwijl andere scholen alleen maar minder in kunnen zetten”

- Bestuurder go



“Een kleine groep kan erop vertrouwen dat de subsidies altijd hun kant op vallen, bij de meeste scholen is het veel meer een 'lucky shot'”

- Bestuurder go

Het probleem wordt versterkt doordat sommige (v)so scholen ook leerlingen uit het regulier basisonderwijs ondersteunen en hiervoor niet extra worden bekostigd.

Verdeling door loting is voor scholen onbespreekbaar

Het ministerie heeft bij de subsidie voor Basisvaardigheden geld verdeeld via loting omdat er te veel aanvragen waren. Hoewel dit slechts eenmalig is gebeurd, heeft dit veel emotie teweeg gebracht bij scholen. Juist omdat het gaat om het versterken van een kerntaak van scholen, en waar nu maar een klein en willekeurig geselecteerd deel van de scholen extra in mag investeren. In de focusgroepen waren deelnemers zeer stellig dat dit niet meer op zo'n manier mag gebeuren.



Scholen vinden de omvang van doelfinanciering en hoeveelheid regelingen nu te groot

Scholen vinden dat doelfinanciering een te groot deel van hun inkomsten is

Bestuurders en schoolleiders vinden het geen probleem als de samenleving aangeeft wat het onderwijs zou kunnen verbeteren. Doelfinanciering kan hierbij een passend instrument zijn. Maar de omvang ervan moet wel proportioneel zijn ten opzichte van de lumpsumbekostiging.

In [hoofdstuk 1](#) staan cijfers over de inzet van doelfinanciering. Het aandeel in de totale inkomsten lijkt beperkt, maar scholen hebben weinig vrij besteedbaar geld. Hun uitgaven liggen grotendeels vast, bijvoorbeeld rond personeel en huisvesting.¹⁸ Na aftrek van zulke structurele lasten, blijken de inkomsten uit doelfinanciering sterk bepalend voor de keuzes die een school kan maken.

De hoeveelheid regelingen is vooral voor kleine scholen een probleem

Ook de hoeveelheid verschillende regelingen speelt een rol. De Onderwijsraad constateerde al: "Als [...] doelfinanciering voor te veel doelen tegelijk of bij een groot aantal beleidsprogramma's naast elkaar wordt ingezet, zendt de overheid te veel verschillende financiële prikkels uit. Verkaveling en versnippering van de bekostiging van het onderwijs zijn het gevolg."¹⁹

Bijna de helft van de schoolbestuurders en -leiders uit de enquête geeft aan dat er (te) veel regelingen zijn, zowel vanuit het Rijk, de gemeente en andere bronnen.

Voor de meeste scholen en besturen is het wel duidelijk welke regelingen er zijn. OCW en DUS-I hebben dat de laatste jaren duidelijker gemaakt. Echter, voor kleine scholen blijft het vaak moeilijk om uit te zoeken waar ze precies recht op hebben, omdat zij weinig capaciteit hebben voor het uitzoeken, aanvragen en organiseren van subsidies. Voor 13% van de respondenten was dit in de afgelopen jaren een (meespelende) reden om bepaalde regelingen niet aan te vragen.



“De verhouding doelfinanciering – lumpsumfinanciering is totaal ontspoord”

- Bestuurder po



“Subsidieconfetti leidt tot activiteitenconfetti”

- Bestuurder vo

18. It's Public (2020). Bekostiging primair onderwijs.

19. Onderwijsraad (2018). Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld.

De beperkte tijd voor besteding van tijdelijke doelfinanciering legt druk op de scholen

Het effectief kunnen inzetten van doelfinanciering vraagt om voldoende tijd. Maar deze tijd wordt scholen vaak niet gegund, vindt een ruime meerderheid van de deelnemers aan de enquête en de focusgroepen.

Subsidieregelingen worden vaak kort van tevoren aangekondigd. Ook weten scholen soms pas laat of ze de subsidies krijgen. Die moeten ze dan snel inzetten. Dat doorkruist het lopende begrotingsproces.



“Vaak moet het zo snel dat iedereen het wiel naast elkaar staat uit te vinden”

- Bestuurder vo

Deze twee voorbeelden van doelfinanciering zijn in gesprekken vaak genoemd

Voorbeeld: Nationaal Programma Onderwijs (NPO)

De deelnemers aan het onderzoek noemden het NPO veelvuldig als voorbeeld van doelfinanciering waarin niet aan de juiste voorwaarden is voldaan. Met het NPO kwam een grote hoeveelheid extra geld het onderwijs binnen die in eerste instantie in korte tijd moest worden uitgegeven, terwijl door het lerarentekort niet genoeg mensen beschikbaar waren die het extra werk konden uitvoeren. Respondenten gaven aan dat dit zorgde voor concurrentie tussen scholen om nieuw personeel en veel geld ging uiteindelijk naar externe bureaus. De Algemene Rekenkamer was ook kritisch; de doelen en indicatoren van het NPO waren bijvoorbeeld onduidelijk, waardoor niet kan worden bepaald of de gewenste effecten zijn bereikt.²²

22. Algemene Rekenkamer (2022): Verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Voorbeeld: Subsidie Verbetering Basisvaardigheden

Veel deelnemers aan het onderzoek waren kritisch op de subsidieregeling Verbetering Basisvaardigheden. Zij juichen de extra aandacht voor basisvaardigheden toe, maar vinden een tijdelijke subsidie voor een korte periode niet passend voor het oplossen van structurele problemen. Daarnaast is volgens diverse deelnemers niet goed onderzocht waardoor de problemen worden veroorzaakt, zodat ook niet kan worden bepaald of het geld op de goede manier wordt ingezet. En de manier waarop het geld is verdeeld zorgde voor frustratie. De subsidie is toegekend aan een klein deel van de scholen, terwijl de teruglopende basisvaardigheden een landelijk probleem zijn.

Overkoepelende reflecties

Dit laatste hoofdstuk blikt terug op de bevindingen:
hoe kijken scholen tegen doelfinanciering aan?
En welke lessen zijn er te leren over wanneer
doelfinanciering wel werkt?



De toenemende inzet van doelfinanciering is voor scholen meestal niet wenselijk

Scholen zijn kritisch op de inzet van doelfinanciering

Bestuurders en schoolleiders in het funderend onderwijs zijn kritisch op de inzet van doelfinanciering; zowel de toenemende inzet ervan als de wijze waarop doelfinanciering wordt ingezet door het ministerie van OCW.

Het meest kritisch zijn zij op de tijdelijkheid van veel doelfinanciering, de beperkingen die doelfinanciering met zich meebrengen en de administratieve lasten. Er bestaat een breed gedeeld gevoel dat extra geld beter via de lumpsum-bekostiging beschikbaar kan worden gesteld. Dan kunnen scholen beter zelf bepalen waar het geld het hardst nodig is en kan meer geld (en tijd) worden gestoken in het onderwijs in plaats van gedetailleerde verantwoording.

Wanneer tóch de behoefte bestaat om meer te kunnen sturen op de besteding van middelen, geeft de meerderheid van de schoolbesturen de voorkeur aan geormerkte bekostiging t.o.v. subsidieregelingen. Een andere mogelijkheid is om doelen scherper op te nemen in wet- en regelgeving, waardoor de Inspectie hier gericht op kan controleren.

Scholen maken soms uit noodzaak gebruik van doelfinanciering

Ondanks de kritische houding over doelfinanciering, gebruiken veel scholen de regelingen wel. Voor veel scholen is het noodzaak; zij hebben doelfinanciering nodig in hun begroting. Veel van de lumpsumbekostiging gaat namelijk op aan vaste lasten waar een school weinig invloed op heeft (met name personeel en huisvesting). Elke extra euro die binnenkomt, is daardoor van grote waarde om te kunnen investeren in onderwijsontwikkeling en innovatie.

Positieve effecten van doelfinanciering zijn lastig in te schatten

De zorgen rond doelfinanciering worden ook deels veroorzaakt doordat de juiste voorwaarden vaak niet haalbaar zijn, de regelingen te kort lopen, de doelen niet goed aansluiten bij de school en eisen tussentijds veranderen. Mogelijk zouden de effecten van doelfinanciering beter zijn als aan dergelijke voorwaarden werd voldaan.

Doelfinanciering kan nuttig zijn, maar wel in specifieke situaties

Volgens scholen werkt doelfinanciering het best als het gericht en spaarzaam wordt ingezet. Met name wanneer de situatie tussen scholen verschilt en/of het geld bedoeld is voor extra taken kan doelfinanciering nuttig zijn. Op de volgende pagina gaan we nader in op de lessen voor doelfinanciering die voortkomen uit dit onderzoek.

Doelfinanciering werkt volgens scholen het best als het beperkt wordt ingezet, voor specifieke zaken, op basis van vertrouwen

Wanneer werkt doelfinanciering wél?

Een aantal lessen



Gebruik het voor extra's.

Doelfinanciering is alleen geschikt voor extra taken die bovenop de kerntaken van scholen komen. En als het aansluit bij de eigen doelen van de school, zodat ze daar gericht op kunnen investeren.



Liefst voor lange tijd.

Scholen kunnen hun leraren geen vast contract geven als hun inkomsten tijdelijk zijn. En er is tijd nodig om duurzaam te investeren in nieuwe plannen. Een korte impuls ebt snel weg als het daarna niet structureel wordt belegd.



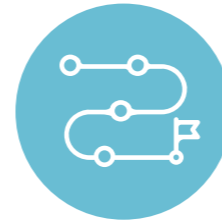
Voor innovatie? Ja graag.

Doelfinanciering kan wel geschikt zijn om specifieke vormen van innovatie te stimuleren. Dat is immers een duidelijk, niet alledaags doel. De meeste scholen vinden het niet erg als ze daarvoor doelfinanciering krijgen.



Hoe minder regelingen, hoe beter.

Hoe meer verschillende subsidieregelingen, hoe groter de bureaucratie voor scholen. En hoe groter de kans dat de subsidieregelingen het eigen beleid van scholen doorkruisen. Gebruik het spaarzaam.



Voorkom praktische drempels.

Te vaak krijgen scholen te maken met praktische problemen. Bijvoorbeeld subsidies die pas worden toegekend als de begroting al vaststaat. Subsidies die duidelijk, op tijd, meetbaar en gericht zijn, op een duidelijk doel, hebben de grootste kans om goed ingezet te worden.



Het begint met vertrouwen.

Scholen vinden de bureaucratie en het papierwerk een groot nadeel van doelfinanciering. Als de overheid en scholen vanuit vertrouwen samenwerken, is er minder (uitgebreide) verantwoordingsinformatie nodig en kan dit nadeel beperkt blijven.



Vragen of opmerkingen? Neem dan contact op via info@aef.nl.

Onderzoeksteam:

Inez Vereijken | Marjolein Bouwmeester | Jelte Schievels | Michiel Ehrismann

Ontwerp:

Nynke Willemsen en Merel Bout