



**Tweede Kamer**  
DER STATEN-GENERAAL

# Inzicht in uitgaven door onderwijsinstellingen

Primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar  
beroepsonderwijs

10 december 2024 | Commissie OCW / Dienst Analyse en Onderzoek

**UITSLUITEND BESTEMD VOOR INTERN GEBRUIK**

# Inhoudsopgave

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhoudsopgave.....</b>                                                             | <b>2</b>  |
| <b>Analyse en antwoord op de onderzoeksvragen.....</b>                                | <b>3</b>  |
| <b>1 Inleiding .....</b>                                                              | <b>5</b>  |
| <b>2 Lasten per sector .....</b>                                                      | <b>6</b>  |
| 2.1 Primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs) .....                            | 6         |
| 2.2 Voortgezet onderwijs .....                                                        | 10        |
| 2.3 (Voortgezet) speciaal onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs ..... | 12        |
| 2.4 Middelbaar beroepsonderwijs .....                                                 | 17        |
| <b>3 Incidentele middelen en doelfinanciering .....</b>                               | <b>19</b> |
| 3.1 Incidentele middelen.....                                                         | 19        |
| 3.2 Doelfinanciering .....                                                            | 20        |
| 3.3 Inzicht in de besteding van incidentele middelen en doelfinanciering .....        | 22        |

## Analyse en antwoord op de onderzoeksvragen

In het kader van het Kennisagenda-thema Financiering van het onderwijs heeft de commissie OCW gevraagd om meer inzicht in de besteding van de middelen door onderwijsinstellingen.<sup>1</sup> De voorbereidingsgroep, bestaande uit de leden Soepboer (NSC), Martens-America (VVD) en Van der Hoeff (PVV) heeft in samenwerking met de commissiestaf een rapport gemaakt met daarin diverse financiële gegevens over de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (zie bijlage).<sup>2</sup> Het rapport start met een korte analyse (mede op basis van de in dit rapport aangehaalde studies) en tevens beantwoording van de vragen over wat wel en niet bekend is over de besteding van de middelen en hoe het komt dat we deze inzichten wel of niet hebben.

### Wat is bekend over de besteding van de middelen?

- We kunnen op verschillende manieren inzicht krijgen in de besteding van publieke middelen door schoolbesturen en onderwijsinstellingen.
- De jaarrekeninggegevens geven informatie over de lasten van besturen. Hoofdposten zijn personeelslasten, afschrijvingen, huisvestingslasten en overige lasten.
- Daarbinnen is meer detailinformatie beschikbaar, zoals over personeel niet in loondienst, onderhoudslasten, lasten voor energie en water en kosten van leer- en hulpmiddelen. Deze informatie is beschikbaar van alle schoolbesturen.
- Overige informatie over de besteding van de middelen voor onderwijs wordt verkregen op basis van (steekproef) onderzoek. Zo is er onderzoek uitgevoerd om de overhead van vo-besturen in kaart te brengen en de organisatiekosten van passend onderwijs.
- Noemenswaardig zijn ook de onderzoeken naar de toereikendheid van de bekostiging, voor zowel het funderend onderwijs als voor het vervolgonderwijs. Dergelijke studies brengen aan het licht voor welke doelstellingen het onderwijs wel voldoende geld heeft en waarvoor het geld tekort komt.
- Ook de besteding van incidentele of specifieke (vaak geoormerkte) middelen kan tot op zekere hoogte worden gevolgd. Als het subsidie instrument hiervoor wordt gebruikt, zijn (ex post) evaluaties over doeltreffendheid en effecten van de subsidie verplicht.
- Verder tonen verschillende onderzoeken aan dat de incidentele middelen en/of de doelfinanciering in het funderend onderwijs in de afgelopen jaren is toegenomen. In deze onderzoeken komen naast de hoeveelheid middelen ook de (boekhoudkundige) ervaringen van bestuurders aan bod met het besteden van deze middelen.

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor het [plan van aanpak](#) zoals besproken op de procedurevergadering van 4 juni 2024.

<sup>2</sup> In het rapport is onderscheid gemaakt naar gegevens op basis van de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen en (verdiepend) onderzoek naar de inzet van (incidentele) middelen voor specifieke doeleinden. De gebruikte bronnen zijn niet uitputtend, maar bedoeld om een illustratie te geven van wat we te weten kunnen komen over de besteding van de publieke onderwijsmiddelen.

## **Welk inzicht hebben we niet in de besteding van de middelen en waarom niet?**

- We kunnen de euro niet volgen tot in de klas. Ook op het niveau van individuele scholen in het funderend onderwijs is geen inzicht in de besteding van de middelen. Dit komt omdat de verantwoording op bestuursniveau wordt afgelegd. Dit geldt ook voor instrumenten waarbij de scholen rechtstreeks middelen ontvangen, zoals de werkdrukmiddelen. In het mbo vindt de verantwoording ook op instellingsniveau plaats en niet op het niveau van individuele opleidingen.
- De jaarrekeninggegevens hebben vaste posten en geven alleen financiële informatie (hoeveel middelen besteed). De toelichting op de besteding (het hoe) gebeurt via het jaarverslag. Daarvoor zijn over het algemeen weinig vormvereisten, waardoor het lastig is besturen met elkaar te vergelijken.
- Iets meer vormvereisten zijn er voor specifieke onderwerpen (vaak geoormerkte middelen in de lumpsum, en soms subsidies), ook wel beleidsinformatie genoemd. Vaak moeten besturen voor die onderwerpen een aantal vragen beantwoorden in het bestuursverslag. Het vergt echter aanvullend onderzoek om die beleidsinformatie te analyseren en de mate van gedetailleerdheid per bestuur kan verschillen.
- De Algemene Rekenkamer heeft regelmatig onderzoek verricht naar incidentele geldstromen en is over het algemeen kritisch op de navolgbaarheid van het geld. Dit begint al bij de formulering van doelstellingen en doelgroepen door de minister: als die niet scherp zijn, dan is het resultaat achteraf moeilijk te beoordelen. Datzelfde geldt voor besturen en instellingen die geoormerkt geld krijgen of aanvragen: ook op het niveau van de organisatie of instelling moet duidelijk zijn wat je wilt bereiken bij wie.
- Bij al het aanvullend (evaluatie)onderzoek naar de besteding van de middelen geldt vaak dat steekproefonderzoek is uitgevoerd. In het beste geval levert dit landelijk representatieve informatie op over de besteding, maar dit is niet altijd het geval. Regelmatig worden, vanwege de beleids- en bestedingsvrijheid bij besturen, veel verschillen tussen of zelfs binnen instellingen gevonden.

# 1 Inleiding

In het kader van het Kennisagenda-thema Financiering van het onderwijs heeft de commissie OCW gevraagd om meer inzicht in de besteding van de middelen door onderwijsinstellingen. Vragen daarbij zijn:

- Hoe wordt het onderwijsgeld besteed?
- Hoeveel geld gaat er naar de verschillende aspecten van het onderwijs, zoals diverse typen personeel, de organisatie van het onderwijs, materiële zaken en huisvesting?
- Hoeveel geld gaat er naar specifieke doelstellingen voor het onderwijs?
- Wat is niet bekend over de besteding van de middelen, en waarom weten we dit niet?

Dit rapport toont een aantal voorbeelden van de financiële informatie op het niveau van een onderwijssector (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs). De belangrijkste databron hiervoor zijn de financiële verantwoordingsgegevens uit de jaarrekeningen van de schoolbesturen, die zij via het 'XBRL-onderwijsportaal' van DUO aanleveren. Deze informatie wordt onder andere doorgeleverd aan de Inspectie van het Onderwijs ten behoeve van het financieel toezicht. Op basis van deze informatie wordt inzichtelijk waaraan onderwijsinstellingen hun geld uitgeven. Het betreft informatie die jaarlijks wordt gepubliceerd.

De XBRL-data is open data, dus ook op het niveau van het schoolbestuur raadpleegbaar.<sup>3</sup> Ook heeft DUO een [dashboard](#) gemaakt waarin per sector en op bestuursniveau de jaarrekeninggegevens kunnen worden ingezien. Tegelijkertijd gaat het hier om vrij grofmazige informatie. Meer specifiek inzicht in de besteding van de middelen op bestuurs- of schoolniveau vraagt vrijwel altijd nader onderzoek. Ofwel met behulp van de jaarverslagen op bestuursniveau (kwalitatieve informatie), ofwel door besturen of scholen aanvullend te bevragen op de besteding van de middelen, zoals bij specifieke subsidies. Vaak gebeurt dit steekproefsgewijs.

---

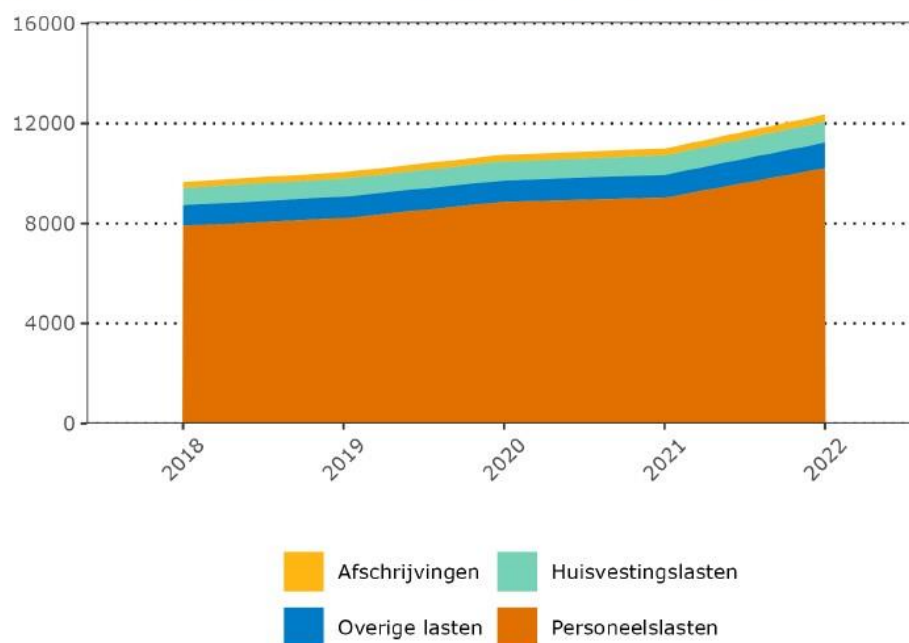
<sup>3</sup> Zie [Financiële gegevens - Onderwijs algemeen - DUO Open Onderwijsdata](#)

## 2 Lasten per sector

De volgende figuren<sup>4</sup> tonen (de ontwikkeling in) de lasten per sector, dus de uitgaven die de besturen (po, vo) en onderwijsinstellingen (mbo) doen. Waar mogelijk wordt ook ander relevant onderzoek aangehaald waarmee de uitgaven verder in beeld worden gebracht of geduid.

### 2.1 Primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs)

Figuur 4.12: Ontwikkeling lasten (speciaal) basisonderwijs in miljoenen:



Tabel 4.9: Lasten sector PO in miljoenen

|                    | 2018  | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   |
|--------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Personeelslasten   | 7.909 | 8.211  | 8.869  | 9.027  | 10.213 |
| Afschrijvingen     | 241   | 258    | 270    | 277    | 296    |
| Huisvestingslasten | 696   | 722    | 762    | 773    | 830    |
| Overige lasten     | 817   | 861    | 849    | 918    | 1.024  |
| Totaal van lasten  | 9.664 | 10.054 | 10.751 | 10.997 | 12.364 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 19

De totale lasten zijn in de po-sector in de afgelopen vijf jaar gestaag toegenomen, met een extra toename in het jaar 2022. Dit is volgens de Inspectie met name toe

<sup>4</sup> Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024*.

te schrijven aan een stijging in de personeelslasten, van €9.027 miljoen naar €10.213 miljoen. In 2022 vormden de personeelslasten bijna 83% van de totale lasten.

Volgens onderzoek van McKinsey uit 2020, dat de ontwikkelingen in de uitgaven tussen 2006 en 2019 onderzocht, wordt de stijging van de personeelskosten voor het overgrote deel veroorzaakt door een stijging van de salarissen. De cao-lonen van leraren zijn in het primair onderwijs tussen 2006 en 2019 met gemiddeld 2,0% per jaar gestegen. Meer dan twee derde van de stijging van de salarissen in het onderwijs is volgens McKinsey veroorzaakt door primaire loonsverhogingen in de cao, maar ook door andere cao-afspraken over geleidelijke verhoging van de eindejaarsuitkering en de verkorting van de salarisschalen. Daarnaast heeft de overheid met behulp van het zogenoemde 'functiemix-beleid' gestimuleerd dat leraren hoger werden ingeschaald. Dit is bedoeld om het onderwijs aantrekkelijker te maken en carrièremogelijkheden te bieden. Zo is in het basisonderwijs het aantal leraren in de laagste schaal tussen 2006 en 2018 gedaald van 83% naar 61%. In het primair onderwijs wordt de stijging van de personeelsuitgaven volgens McKinsey ook deels veroorzaakt door een afname van het aantal leerlingen per medewerker: door het teruggelopen geboortecijfer krimpt het leerlingenbestand, terwijl het personeelsbestand *ondanks het lerarentekort* niet in gelijke mate afneemt. Daardoor worden klassen kleiner en stijgen de personeelskosten per leerling met 4%.<sup>5</sup>

De lasten kunnen nog verder worden uitgesplitst. De volgende figuur (p. 10) uit het Dashboard Jaarrekeninggegevens geeft daar een voorbeeld van. De totale lasten van de sector PO in 2022 worden getoond. Het was niet mogelijk om de bijbehorende bedragen ook in beeld te brengen, dus het gaat hier meer om het inzicht in de verhoudingen tussen de diverse posten en de uitsplitsingen.

Bij de personele lasten worden dan bijvoorbeeld de lasten voor personeel-niet-in-loondienst zichtbaar, en bij de materiële lasten de onderhoudslasten, lasten voor energie en water en schoonmaakkosten. Bij de overige lasten worden de kosten voor inventaris en apparatuur zichtbaar, evenals de kosten voor leer- en hulpmiddelen.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden (2013) onderzoek gedaan naar hoe de bekostiging op specifieke posten zich verhiel tot de uitgaven van specifieke posten.<sup>6</sup> Het onderzoek bracht aan het licht dat de feitelijke uitgaven van schoolbesturen aan materiële instandhouding tussen 2008 en 2011 hoger waren dan het bedrag dat ervoor versleuteld zat in de lumpsum. Een tekort van de materiële bekostiging heeft volgens de rekenkamer tot gevolg dat besturen de meeruitgaven aan materiële voorzieningen moeten betalen uit de personeelscomponent in de lumpsum, of hun eigen vermogen of dat van derden moeten aanspreken. Vergelijkbare uitkomsten werden gevonden in het onderzoek van ICS adviseurs en Berenschot naar de evaluatie van de materiële

---

<sup>5</sup> McKinsey (2020). *Een versterkt fundament voor iedereen*. Kst. [2020D15633](#)

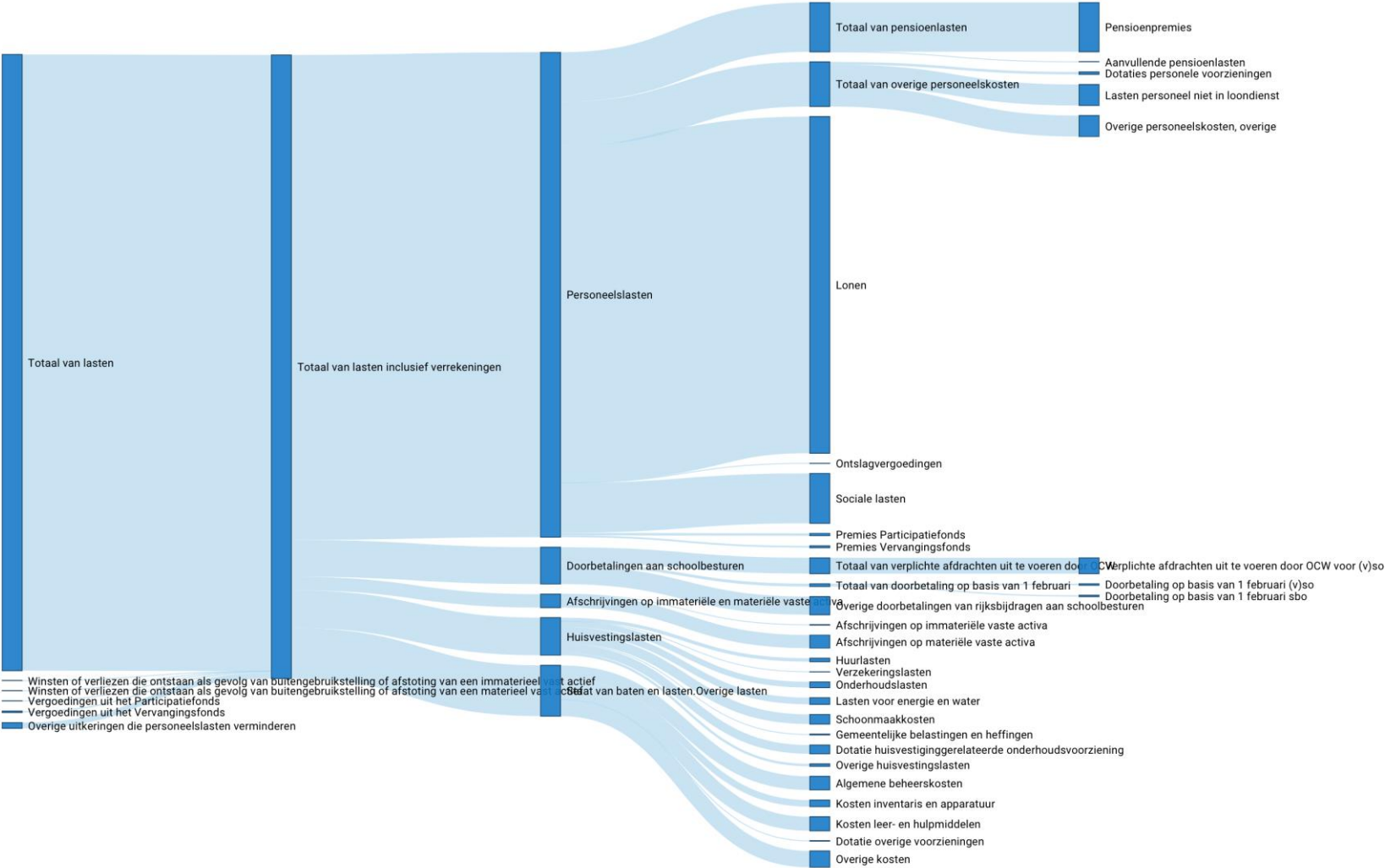
<sup>6</sup> Algemene Rekenkamer (2013). [Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?](#) Zie paragraaf 3.1 en 4.2.

instandhouding uit 2017<sup>7</sup> en het onderzoek van McKinsey (2020). Door de digitalisering van het onderwijs zijn scholen meer geld kwijt aan leermiddelen en hardware en ook zijn de uitgaven aan huisvesting toegenomen.<sup>8</sup>

---

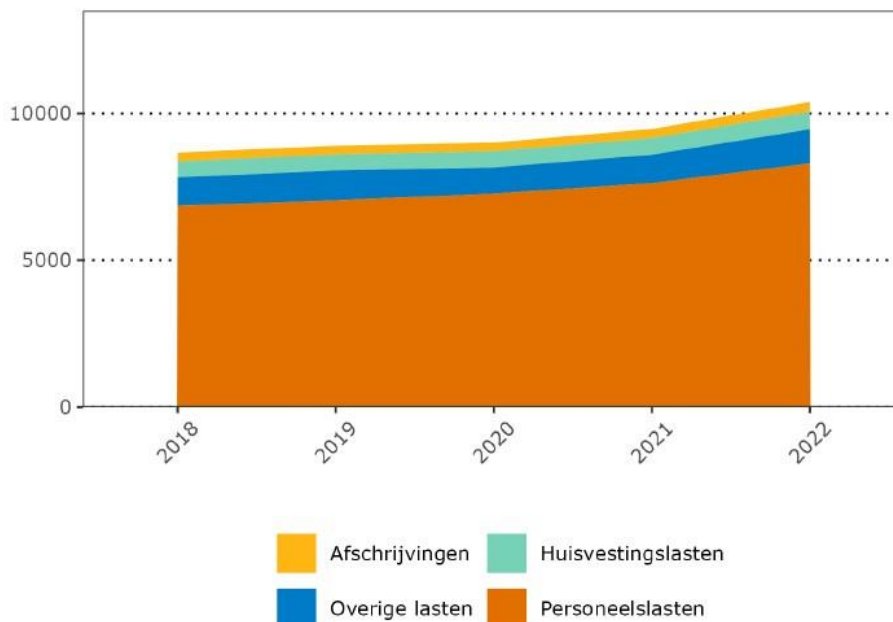
<sup>7</sup> ICS adviseurs & Berenschot (2017). *Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014. De mate waarin de Programma's van Eisen aansluiten op de actuele situatie en de behoeften van scholen*. Kst. [2017D02206](#)

<sup>8</sup> Dit laatste als gevolg van de overheveling van het buitenonderhoud van gemeenten naar schoolbesturen in 2015. Hier werd overigens ook €256 miljoen voor overgeheveld vanuit het gemeentefonds. Zie bv. Algemene Rekenkamer (2013). [Kamerbrief Aandachtspunten Overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen](#).



## 2.2 Voortgezet onderwijs

Figuur 4.25: Ontwikkeling lasten voortgezet onderwijs in miljoenen:



Tabel 4.30: Lasten sector VO in miljoenen

|                    | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022   |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Personeelslasten   | 6.857 | 7.041 | 7.268 | 7.628 | 8.296  |
| Afschrijvingen     | 298   | 291   | 293   | 313   | 328    |
| Huisvestingslasten | 546   | 552   | 553   | 565   | 599    |
| Overige lasten     | 961   | 1.015 | 890   | 967   | 1.166  |
| Totaal van lasten  | 8.669 | 8.900 | 9.003 | 9.479 | 10.391 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 34

Net als in het basisonderwijs zijn in het voortgezet onderwijs de totale lasten gestaag toegenomen.<sup>9</sup> De sterkere stijging tussen 2021 en 2022 is volgens de Inspectie met name toe te schrijven aan een stijging van de personeelslasten van 7.628 miljoen naar 8.296 miljoen en een stijging van de overige lasten van 967 miljoen naar 1.166 miljoen.<sup>10</sup> In 2022 vormden de personeelslasten bijna 80% van de totale lasten.<sup>11</sup>

McKinsey (2020) concludeert dat de cao-lonen van leraren tussen 2006 en 2019 met gemiddeld 1,9% per jaar zijn gestegen in het voortgezet onderwijs. En ook in deze onderwijssector de functiemix dat het aantal leraren in de laagste schaal tussen 2006 en 2018 daalde van 64% naar 42%. In het voortgezet onderwijs steeg het aantal leerlingen

<sup>9</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024.*

<sup>10</sup> Onder overige lasten vallen onder andere de posten 'algemene beheerskosten', 'inventaris en apparatuur' en 'leer- en hulpmiddelen'.

<sup>11</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024.* P. 34

per medewerker met 8%, doordat daar het aantal leerlingen ook met 8% toenam. De stijging van de personeelsuitgaven in het VO wordt hierdoor gedempt. Ook de materiële uitgaven zijn tussen 2006 en 2018 toegenomen, maar niet zo veel als in het primair onderwijs. Het gaat om omgerekend €101 per leerling.<sup>12</sup>

In het voortgezet onderwijs hebben de besturen (via de VO-raad) op eigen initiatief een benchmark laten ontwikkelen voor overhead, wat zij definiëren als “het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces”.<sup>13</sup> De onderstaande figuur toont, op basis van de deelnemende besturen<sup>14</sup>, het percentage kosten aan functies gericht op sturing en ondersteuning van het primaire proces afgezet tegen de totale loonkosten. Onder het primaire proces wordt hier het onderwijsgevend personeel (OP) verstaan.

## Bijlage 2. Overhead op basis van kosten (methodiek 2)

| Overhead, op basis van kosten, incl uitbesteed werk |              |               |                     |               |                |               |                     |               |                |
|-----------------------------------------------------|--------------|---------------|---------------------|---------------|----------------|---------------|---------------------|---------------|----------------|
|                                                     | Vergelijking | 2016<br>Klein | 2016<br>Middelgroot | 2016<br>Groot | 2016<br>Totaal | 2013<br>Klein | 2013<br>Middelgroot | 2013<br>Groot | 2013<br>Totaal |
|                                                     |              | < 4.000       | 4.000 - 10.000      | > 10.000      | Totaal         | < 4.000       | 4.000 - 10.000      | > 10.000      | Totaal         |
| A Directie / management                             | 0,0%         | 7,6%          | 8,1%                | 6,8%          | 7,2%           | 6,7%          | 8,5%                | 6,5%          | 6,8%           |
| B Secretariële ondersteuning                        | 0,0%         | 0,8%          | 1,0%                | 1,4%          | 1,2%           | 0,9%          | 0,9%                | 0,7%          | 0,7%           |
| C Staf / beleidsmatige ondersteuning                | 0,0%         | 0,3%          | 0,4%                | 1,4%          | 1,0%           | 0,3%          | 0,3%                | 0,7%          | 0,6%           |
| D Kwaliteitszorg                                    | 0,0%         | 0,2%          | 0,1%                | 0,1%          | 0,1%           | 0,3%          | 0,2%                | 0,1%          | 0,1%           |
| E Marketing, PR en communicatie                     | 0,0%         | 0,3%          | 0,3%                | 0,1%          | 0,2%           | 0,2%          | 0,1%                | 0,1%          | 0,1%           |
| F Juridische zaken                                  | 0,0%         | 0,0%          | 0,1%                | 0,1%          | 0,1%           | 0,2%          | 0,0%                | 0,1%          | 0,1%           |
| G Personeel en organisatie                          | 0,0%         | 1,3%          | 1,4%                | 0,7%          | 0,9%           | 1,0%          | 1,0%                | 0,7%          | 0,8%           |
| H Financiën en Control                              | 0,0%         | 1,4%          | 1,7%                | 1,3%          | 1,4%           | 1,2%          | 1,3%                | 1,8%          | 1,7%           |
| I Informatisering en Automatisering                 | 0,0%         | 1,8%          | 1,5%                | 1,4%          | 1,5%           | 1,4%          | 1,4%                | 1,5%          | 1,4%           |
| J Facilitaire zaken                                 | 0,0%         | 5,0%          | 3,6%                | 4,5%          | 4,4%           | 4,4%          | 4,9%                | 5,6%          | 5,3%           |
| K Huisvesting                                       | 0,0%         | 0,2%          | 0,1%                | 0,1%          | 0,1%           | 0,3%          | 0,1%                | 0,2%          | 0,2%           |
| L Inkoop                                            | 0,0%         | 0,0%          | 0,0%                | 0,0%          | 0,0%           | 0,0%          | 0,0%                | 0,0%          | 0,0%           |
| M Onderwijsspecifieke overhead                      | 0,0%         | 3,0%          | 2,4%                | 1,5%          | 1,9%           | 2,7%          | 2,2%                | 1,9%          | 2,1%           |
| Totaal                                              | 0,0%         | 21,9%         | 20,7%               | 19,4%         | 20,1%          | 19,6%         | 21,0%               | 19,9%         | 20,0%          |
| OP                                                  | 0,0%         | 78,1%         | 79,3%               | 80,6%         | 79,9%          | 80,4%         | 79,0%               | 80,1%         | 80,0%          |
| Totaal                                              | 0,0%         | 100,0%        | 100,0%              | 100,0%        | 100,0%         | 100,0%        | 100,0%              | 100,0%        | 100,0%         |

Bron: VO-raad (2017) p. 14

Als de kosten van de overhead, inclusief die voor uitbesteed werk, worden afgezet tegen de totale personele kosten van de organisatie, bedraagt het gemiddelde percentage overhead in 2016 20,1%. Kleine instellingen scoren het hoogste (21,9%) en de grote instellingen het laagst (19,4%). Gemiddeld bestaat 7,2% van de totale kosten uit directie/management, 4,4% uit facilitaire zaken, 1,9% binnen onderwijsspecifieke overhead, 1,5% uit informatie en automatisering en 1,4% uit financiën en control.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> McKinsey (2020), p. 38.

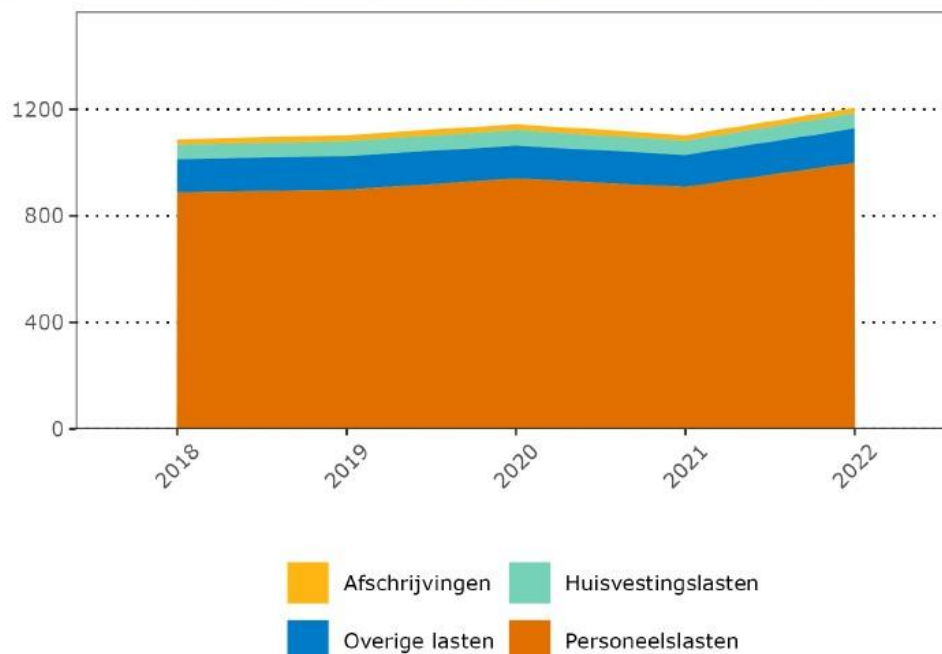
<sup>13</sup> VO-raad (2017). *Benchmark overhead in het VO - 2016/2017*. Bron: [Uitkomsten benchmark 'Overhead in het vo 2016-2017' gepubliceerd - VO-raad](#) (geraadpleegd 26-7-2024). Ontwikkeling benchmark door Institute for Public Sector Efficiency Studies/ECORYS (2007). *Overhead of Onderwijs. Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs. Eindrapportage*. Er is ook in 2013 een rapport verschenen, maar dat is niet vindbaar. In het rapport van 2017 worden wel de resultaten uit 2013 getoond. Uit het rapport van 2017 wordt niet duidelijk hoe de ontwikkelde benchmark zich verhoudt tot de uiteindelijke toegepaste benchmark.

<sup>14</sup> In 2016 hebben 36 besturen deelgenomen, dat was 24% van het totaal. Het wordt uit het rapport niet duidelijk of dit een representatieve groep besturen is. Wel wordt onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote besturen.

<sup>15</sup> VO-raad (2017), p. 8

## 2.3 (Voortgezet) speciaal onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Figuur 4.18: Ontwikkeling lasten (voortgezet) speciaal onderwijs in miljoenen:



Tabel 4.19: Lasten sector (V)SO in miljoenen

|                    | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Personeelslasten   | 889   | 898   | 940   | 908   | 999   |
| Afschrijvingen     | 20    | 22    | 22    | 21    | 21    |
| Huisvestingslasten | 55    | 57    | 59    | 54    | 58    |
| Overige lasten     | 122   | 127   | 124   | 120   | 129   |
| Totaal van lasten  | 1.090 | 1.107 | 1.146 | 1.106 | 1.208 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 26

Het (voortgezet) speciaal onderwijs laat ook een gestage stijging zien van de lasten, net als de andere sectoren.<sup>16</sup> Wel laat de sector ook een daling zien in de lasten in 2021.<sup>17</sup> De stijging in het laatste jaar is met name toe te schrijven aan een stijging in de personeelslasten, van 908 miljoen in 2021 naar 999 miljoen in 2022. In 2022 vormden de personeelslasten bijna 83% van de totale lasten.

De Inspectie rapporteert ook over de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.<sup>18</sup> Hoewel er veel ondersteuningsmiddelen naar deze samenwerkingsverbanden toe gaan,

<sup>16</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024*.

<sup>17</sup> De personeelslasten zijn in 2021 ten opzichte van 2020 afgenomen met 28 miljoen euro. Dit is volgens de Inspectie echter een vertekend beeld, want in 2020 zijn er 4 besturen die in de cijfers 2020 zijn opgenomen, maar niet in de cijfers 2021. Deze besturen zijn namelijk onderdeel geworden van besturen in de sector po. Bij een vergelijking van de cijfers 2020 met 2021 zonder deze besturen is er sprake van een stijging van de personeelslasten. (Inspectie van het Onderwijs (2023). [Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2023](#), p. 25).

<sup>18</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024*.

wordt er ook weer veel afgeroomd. Dit heeft te maken met de verplichte afdracht naar de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs.<sup>19</sup> Daarnaast betalen de samenwerkingsverbanden een deel van de middelen door aan schoolbesturen, zodat zij binnen het reguliere onderwijs extra ondersteuning kunnen bieden aan leerlingen. Onderstaande tabellen maken dit inzichtelijk.

**Tabel 4.36: Verplichte afdrachten t.o.v. rijksbijdragen (percentages)**

|        | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------|------|------|------|------|------|
| SWV-PO | 37,1 | 42,2 | 43,1 | 41,9 | 42,9 |
| SWV-VO | 70,6 | 65,9 | 62,4 | 58,0 | 55,2 |
| Totaal | 57,5 | 56,5 | 54,7 | 51,6 | 50,1 |

**Tabel 4.38: Overdracht aan besturen na verplichte afdrachten**

|        |                                                | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------|------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SWV-PO | Doorbetaling aan schoolbesturen (in miljoenen) | 409,6 | 379,0 | 385,7 | 401,2 | 425,1 |
|        | Percentage t.o.v. netto Rijksbijdragen         | 77,6  | 76,5  | 76,2  | 76,3  | 71,6  |
|        | Bedrag doorbetaald per leerling                | 284,2 | 264,6 | 271,2 | 285,3 | 303,1 |
| SWV-VO | Doorbetaling aan schoolbesturen (in miljoenen) | 260,5 | 336,2 | 400,1 | 443,9 | 546,2 |
|        | Percentage t.o.v. netto Rijksbijdragen         | 68,3  | 75,1  | 78,8  | 76,6  | 83,1  |
|        | Bedrag doorbetaald per leerling                | 267,2 | 351,3 | 427,0 | 475,3 | 580,1 |
| Totaal | Doorbetaling aan schoolbesturen (in miljoenen) | 670,0 | 715,2 | 785,8 | 845,2 | 971,3 |
|        | Percentage t.o.v. netto Rijksbijdragen         | 73,7  | 75,8  | 77,5  | 76,5  | 77,7  |
|        | Bedrag doorbetaald per leerling                | 277,4 | 299,3 | 333,1 | 361,1 | 414,4 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 39-40

De overgebleven middelen zijn aan het samenwerkingsverband om vrij te besteden. Het grootste deel van de lasten gaat dan naar personeelskosten en naar overige lasten.

<sup>19</sup> In het stelsel passend onderwijs wordt er onderscheid gemaakt tussen de basisbekostiging (de standaard bekostiging van een leerling in het regulier onderwijs) en de ondersteuningsbekostiging (de extra kosten voor een leerling in het gespecialiseerd onderwijs). DUO betaalt voor iedere leerling de basisbekostiging aan de school. Het samenwerkingsverband dat de tlv afgeeft, betaalt (automatisch via DUO door een inhouding op de baten) de ondersteuningsbekostiging aan de gespecialiseerde school. Dit bedrag wordt de verplichte afdracht genoemd.

**Tabel 4.40: Staat van baten en lasten sector SWV-PO, in miljoenen**

|                                        | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022         | Vershil<br>2022-<br>2021 |
|----------------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------------------|
| Rijksbijdragen                         | 839        | 857        | 890        | 905        | 1.039        | 134                      |
| Overige<br>overheidsbijdragen          | 7          | 7          | 6          | 6          | 8            | 2                        |
| Coll.-, cursus-, les- en<br>ex.-gelden | 0          | 0          | 0          | 0          | 0            | 0                        |
| Baten werk in opdracht                 | 0          | 0          | 0          | 0          | 0            | 0                        |
| Overige baten                          | 11         | 12         | 13         | 13         | 10           | -3                       |
| <b>Totaal van baten</b>                | <b>857</b> | <b>876</b> | <b>910</b> | <b>924</b> | <b>1.057</b> | <b>133</b>               |
| Personeelslasten                       | 93         | 93         | 101        | 103        | 111          | 8                        |
| Afschrijvingen                         | 1          | 1          | 1          | 1          | 1            | 0                        |
| Huisvestingslasten                     | 2          | 3          | 3          | 3          | 3            | 0                        |
| Overige lasten                         | 34         | 43         | 47         | 48         | 53           | 5                        |
| Doorbet.<br>schoolbesturen             | 721        | 740        | 770        | 781        | 870          | 90                       |
| <b>Totaal van lasten</b>               | <b>851</b> | <b>880</b> | <b>922</b> | <b>936</b> | <b>1.039</b> | <b>103</b>               |
| <b>Saldo baten en lasten</b>           | <b>6</b>   | <b>-3</b>  | <b>-12</b> | <b>-12</b> | <b>18</b>    | <b>30</b>                |

**Tabel 4.42: Staat van baten en lasten sector SWV-VO, in miljoenen**

|                                        | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | Vershil<br>2022-<br>2021 |
|----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| Rijksbijdragen                         | 1.298        | 1.312        | 1.350        | 1.379        | 1.466        | 87                       |
| Overige<br>overheidsbijdragen          | 9            | 10           | 10           | 10           | 12           | 2                        |
| Coll.-, cursus-, les- en<br>ex.-gelden | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                        |
| Baten werk in opdracht                 | 2            | 1            | 1            | 0            | 0            | 0                        |
| Overige baten                          | 21           | 21           | 18           | 18           | 20           | 1                        |
| <b>Totaal van baten</b>                | <b>1.330</b> | <b>1.344</b> | <b>1.379</b> | <b>1.407</b> | <b>1.497</b> | <b>90</b>                |
| Personeelslasten                       | 87           | 90           | 92           | 95           | 99           | 4                        |
| Afschrijvingen                         | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | -0                       |
| Huisvestingslasten                     | 5            | 5            | 5            | 5            | 6            | 1                        |
| Overige lasten                         | 47           | 46           | 49           | 52           | 59           | 6                        |
| Doorbet.<br>schoolbesturen             | 1.177        | 1.200        | 1.242        | 1.243        | 1.355        | 112                      |
| <b>Totaal van lasten</b>               | <b>1.317</b> | <b>1.342</b> | <b>1.390</b> | <b>1.397</b> | <b>1.520</b> | <b>123</b>               |
| <b>Saldo baten en lasten</b>           | <b>13</b>    | <b>2</b>     | <b>-10</b>   | <b>10</b>    | <b>-22</b>   | <b>-33</b>               |

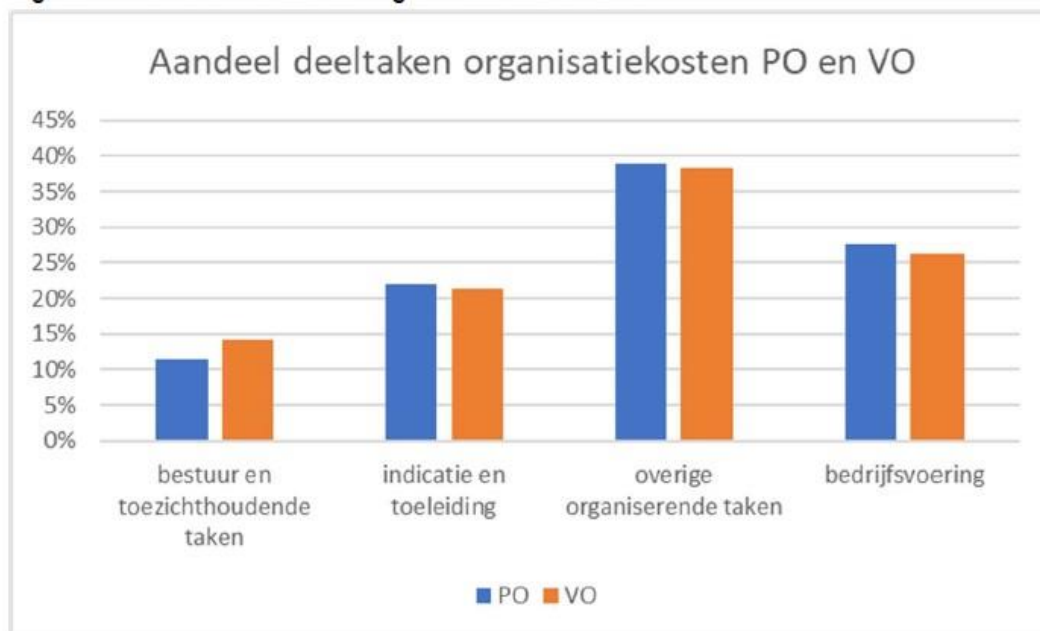
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 42-43

Cebeon en Regioplan hebben in 2020 onderzoek gedaan naar de organisatiekosten van passend onderwijs bij samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, als percentage van de baten. Daartoe zijn eerst de organiserende taken gedefinieerd. Het gaat dan om 1) coördinerende taken (bestuur en toezicht, indicatie en toeleiding, overige organiserende taken<sup>20</sup>, overleg met externe professionals, contacten over leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte; 2) bedrijfsvoering (o.a. personeelsmanagement, juridische zaken, facilitaire zaken, automatisering, communicatie, huisvesting).

<sup>20</sup> zoals het coördineren van deskundigheidsbevordering, opstellen handelings- en groepsplannen, ontwikkelen van ontwikkelingsperspectieven en het betrekken van leraren hierbij

De volgende figuur toont het aandeel van de verschillende deeltaken in de totale organisatiekosten voor samenwerkingsverbanden.

**Figuur 3.4: Aandeel deeltaken organisatiekosten PO en VO**



Bron: Cebeon en Regioplan (2020), p. 18

Naarmate er meer voorzieningen op het niveau van scholen worden georganiseerd zullen samenwerkingsverbanden meer middelen doorbetalen aan schoolbesturen. Dit beeld komt volgens de onderzoekers ook terug in de organisatiekosten; de meer centraal georganiseerde samenwerkingsverbanden kennen hogere organisatiekosten. Voorzieningen die vaak op het niveau van het samenwerkingsverbanden worden georganiseerd zijn ambulante begeleiding, expertisecentra of een orthopedagogisch-didactisch centrum.

In totaliteit worden de organisatiekosten in 2018 ingeschat tussen de €89 -€110 miljoen. Dit is ongeveer gelijkelijk verdeeld tussen PO en VO. Dit komt overeen met 11 à 13% van het vrij besteedbare budget (het budget minus de bekostiging direct op basis van toelaatbaarheidsverklaringen). In het VO ligt dit percentage iets hoger dan in het PO, omdat samenwerkingsverbanden daar gemiddeld meer centraal zijn georganiseerd. Voor samenwerkingsverbanden die meer centraal zijn georganiseerd bedragen de organisatiekosten ongeveer één vijfde van het vrij besteedbare budget; voor decentrale samenwerkingsverbanden is dit 6%.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Cebeon & Regioplan (2020), p. 19-20

Schoolbesturen hebben regie over de zorgplicht<sup>22</sup> en leveren diverse inspanningen om onderwijsondersteuning te organiseren. Dit gaat zowel (aanvullend) via de organisatie van samenwerkingsverbanden waarin ze participeren alsmede via de organisatie op de individuele scholen binnen hun schoolbestuur. Naast de middelen die ze direct doorbetaald krijgen van de overheid en samenwerkingsverbanden voor onderwijsondersteuning, kunnen ze ook reguliere onderwijsmiddelen inzetten voor de bekostiging van extra onderwijsondersteuning. De manier waarop schoolbesturen onderwijsondersteuning organiseren (en daarvoor kosten maken) varieert sterk en is mede afhankelijk van hun onderwijsaanbod en de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden waarin ze participeren.<sup>23</sup>

De organisatiekosten voor onderwijsondersteuning bij schoolbesturen, bestaande uit bestuur en toezichthoudende taken, indicatie en toeleiding en overige organiserende taken, worden bij de onderzochte schoolbesturen ingeschat op circa 0,3 mln. in het PO en circa 0,5 mln. in het VO. Scholen die beschikken over relatief meer middelen voor onderwijsondersteuning kennen ook hogere organisatiekosten. Dit verschil is echter kleiner dan het verschil in budget, bestaande uit doorbetalingen van samenwerkingsverbanden en verplichte afdrachten.<sup>24</sup>

---

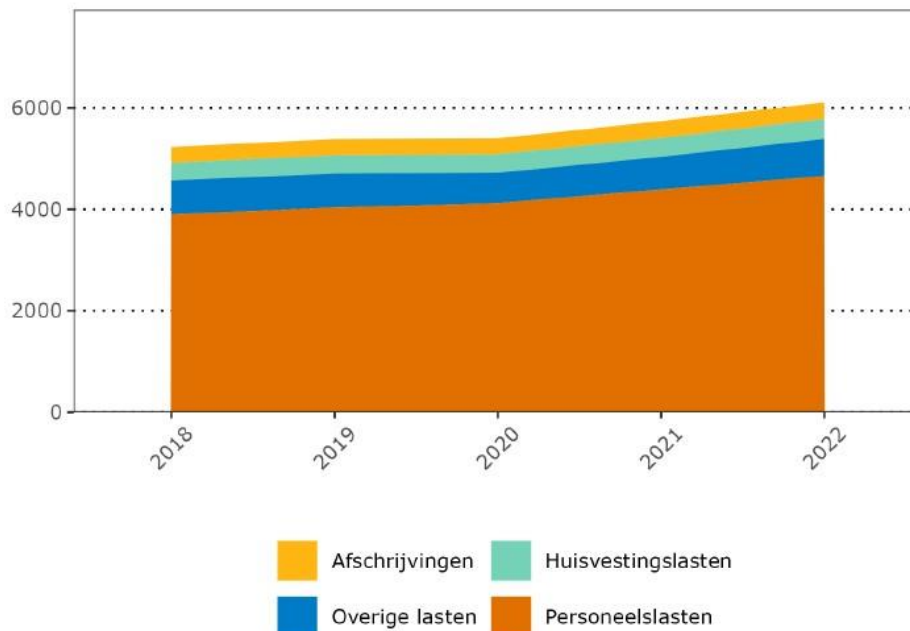
<sup>22</sup> De zorgplicht houdt in dat schoolbesturen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die staan ingeschreven op hun scholen passend onderwijs bieden, op een school binnen het bestuur, of een andere school in de regio/het samenwerkingsverband.

<sup>23</sup> Cebeon & Regioplan (2020), p. 21.

<sup>24</sup> In het onderzoek bij schoolbesturen is gebleken dat inzicht in de organisatiekosten van onderwijsondersteuning beperkt is. Vanwege het ontbreken van registraties en inzicht in het onderscheid tussen uitvoering en organisatie kunnen de uitkomsten niet gegeneraliseerd worden naar de populatie. Daarnaast nemen schoolbesturen deel in verschillende typen samenwerkingsverbanden en verschilt de mate van ondersteuning in de aangesloten scholen onderling.

## 2.4 Middelbaar beroepsonderwijs

Figuur 4.36: Ontwikkeling lasten middelbaar beroepsonderwijs in miljoenen:



Tabel 4.51: Lasten sector MBO in miljoenen

|                    | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Personeelslasten   | 3.900 | 4.036 | 4.122 | 4.393 | 4.655 |
| Afschrijvingen     | 312   | 320   | 316   | 333   | 324   |
| Huisvestingslasten | 348   | 361   | 365   | 370   | 393   |
| Overige lasten     | 667   | 669   | 597   | 643   | 734   |
| Totaal van lasten  | 5.228 | 5.386 | 5.400 | 5.739 | 6.107 |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024). Technisch rapport Financiële kwaliteit, p. 49-50

In het mbo zijn de totale lasten eveneens toegenomen tussen 2018 en 2022.<sup>25</sup> Met uitzondering van de afschrijvingen zijn de lasten van MBO-besturen toegenomen tussen 2021 en 2022. In 2022 vormden de personeelslasten 76% van de totale lasten.

Uit het onderzoek van PwC Strategy& (2021) wordt geconcludeerd dat de budgetten voor de totale huidige onderwijskosten toereikend in het mbo zijn.<sup>26</sup> Het financiële beeld van de instellingen is overwegend positief. De gemiddelde rijksbijdrage per student is tussen 2010 en 2018 jaarlijks gemiddeld 2,1% meer gestegen dan de inflatie.<sup>27</sup> De toegenomen rijksbijdrage per student is mede ingezet om de groepsgrootte in het mbo

<sup>25</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. Staat van het Onderwijs 2024*.

<sup>26</sup> PwC Strategy& (2021). Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o. Kst. [2021D09165](#)

<sup>27</sup> PwC Strategy& (2021), figuur 4.2 op p. 18

te reduceren.<sup>28</sup> Daarnaast zijn deze middelen gebruikt om de stijgende loonkosten op te vangen en om wijzigingen in wet- en regelgeving in het onderwijs door te voeren. In 2017 is bijvoorbeeld het toelatingsrecht ingevoerd in het mbo.<sup>29</sup> Daarnaast zijn mbo instellingen sinds 2014 verplicht passend onderwijs voor elke student te bieden binnen het reguliere onderwijs. In 2013/2014 is met "Focus op Vakmanschap" een intensivering van uren en studieloopbaanbegeleiding ingesteld en is een verkorting van de wettelijke nominale opleidingsduur doorgevoerd.<sup>30</sup>

Uit het rapport kwam ook naar voren dat jaarlijks de totale investeringen per student gemiddeld met 6,5% zijn afgenomen (in de periode 2010-2018). De investeringen in gebouwen en terreinen zijn sterker afgenomen dan de investeringen in de inventaris en apparatuur (jaarlijkse gemiddelde afname van resp. 8,0% en 3,5%). Het beeld van de onderzoekers is dat deze teruglopende investeringen het resultaat zijn van een actief beleid van consolidatie en rationalisatie van vastgoed, gedreven door de verwachte krimp in studentenaantallen<sup>31</sup> en nieuwe onderwijsvormen (zoals blended learning en onderwijs op locatie van het bedrijf).<sup>32</sup>

Tot slot blijkt uit de analyses van de onderzoekers naar de interne verdeling van middelen dat er wel een tekort is op individuele taken in het mbo die onder de lumpsum door de instellingen worden opgevangen. Zo wordt er bijvoorbeeld €100 miljoen meer uitgegeven aan niveau 2 studenten ten laste van niveau 3 en 4 studenten. De verklaring hiervoor is de lagere norm voor de groepsgrootte, waardoor de kosten voor niveau 2 ongeveer 19% hoger liggen dan de kosten voor niveau 3 en 4. Een deel van de middelen die hiervoor nodig zijn worden in de kwaliteitsgelden gevonden.<sup>33</sup>

Sinds 2015 krijgen mbo-instellingen, bovenop de lumpsumbekostiging, middelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Over de besteding van dat geld hebben het Rijk en de mbo-instellingen resultaatgerichte afspraken gemaakt.<sup>34</sup> Planvorming, voortgang en resultaat worden beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie.<sup>35</sup> Over de verantwoording van de middelen is tot 2023 niets specifiek geregeld: pas vanaf 2023 zijn de werkagenda mbo en de kwaliteitsmiddelen door OCW aangewezen als maatschappelijk thema in het bestuursverslag voor iedere mbo-school. In het bestuursverslag dienen de scholen integraal te beschrijven welke activiteiten met de kwaliteitsmiddelen zijn verricht en welke activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van de werkagenda mbo. Voor de beleidsmatige informatie voor het ministerie van OCW dienen de scholen daarnaast informatie in XBRL aan te leveren.<sup>36</sup> Wel is aan het eind van de periode 2019-2022 een sectorbeeld verschenen van de Commissie kwaliteitsafspraken mbo.<sup>37</sup>

<sup>28</sup> Aantal studenten per fte onderwijzend personeel is gedaald van 16,0 in 2010 naar 14,5 in 2019.

<sup>29</sup> Hierdoor hebben studenten recht gekregen op toelating aan de opleiding van hun eerste keuze.

<sup>30</sup> PwC Strategy& (2021), p. 17-19.

<sup>31</sup> De Algemene Rekenkamer waarschuwde in 2019 dat de daling van het aantal studenten in het mbo de komende jaren de budgetten van instellingen en daarmee de betaalbaarheid van de schoolgebouwen onder druk zal zetten. Algemene Rekenkamer (2019). [Vastgoed mbo](#).

<sup>32</sup> PwC Strategy& (2021), p. 20

<sup>33</sup> PwC Strategy& (2021), p. 34

<sup>34</sup> Bron: [Kwaliteit mbo-opleidingen | Middelbaar beroepsonderwijs \(mbo\) | Rijksoverheid.nl](#) (geraadpleegd 28-7-2024)

<sup>35</sup> CKMBO – [Commissie kwaliteitsafspraken mbo](#)

<sup>36</sup> Bron: [Regeling Kwaliteitsafspraken 2023: extra gelden voor het mbo! | Nieuwsbericht | Nieuwsbrieven Ministerie van OCW \(nieuwsbrievenminocw.nl\)](#) (geraadpleegd 28-7-2024)

<sup>37</sup> [Niet-voorspelbaar-sectorbeeld-2023.pdf \(ckmbo.nl\)](#)

### 3 Incidentele middelen en doelfinanciering

#### 3.1 Incidentele middelen

Incidentele middelen zijn middelen met een tijdelijk karakter, dus voor een periode van één of enkele jaren. Vaak zijn deze middelen gekoppeld aan een specifiek beleidsdoel of -instrument (doelfinanciering). De middelen kunnen op verschillende manieren bij schoolbesturen terecht komen: via een subsidie (met bijbehorende aanvraag- en verantwoordingsvereisten), maar ook via toevoeging aan de lumpsum (dan wordt vaak gevraagd verantwoording af te leggen via XBRL en/of het bestuursverslag). Ook zijn er subsidies op gemeentelijk, regionaal of Europees niveau.

De Inspectie heeft in 2023 nader onderzoek gedaan naar incidentele middelen in het funderend onderwijs (sectoren po, vo en (v)so).<sup>38</sup> De focus van het onderzoek lag op de hoeveelheid incidentele middelen, de afhankelijkheid van deze middelen en (in algemene zin) de besteding van deze middelen. De belangrijkste resultaten staan hieronder samengevat:

- In 2022 bedroeg het percentage incidentele middelen ten opzichte van de lumpsum 9% in het po, 15% in het vo en 7% in het (v)so.<sup>39</sup>
- De incidentele gelden vanuit het rijk stegen voor het funderend onderwijs van € 885 miljoen in 2018 tot € 1,84 miljard in 2022. Ondervraagde besturen noemen de NP-Onderwijsmiddelen (waaronder de arbeidsmarkttoelage, heterogene brugklassen), subsidies voor basisvaardigheden, ventilatie, sterk techniekonderwijs, inhaal- en ondersteuningsprogramma's<sup>40</sup> en zij-instromers.<sup>41</sup>
- De incidentele gelden vanuit andere verstrekkers (vooral gemeenten) stegen in deze periode niet en bedragen ongeveer € 358 miljoen. Landelijk is het aandeel incidenteel geld vanuit gemeenten 2%, in grotere gemeenten is het 7% voor po-besturen, 3% voor vo-besturen en 4% voor (v)so-besturen.<sup>42</sup>
- In het po en vo krijgen besturen met een uitdagende leerlingenpopulatie relatief meer incidentele gelden dan andere besturen. Dat komt omdat een deel van de subsidies gekoppeld is aan de complexiteit van de leerlingenpopulatie.<sup>43</sup>
- Ondervraagde schoolbesturen geven aan dat de koppeling van de financiering aan de kenmerken van een doelgroep steeds sterker wordt en dat scholen met een gemiddeld profiel buiten een deel van de subsidies kan vallen, terwijl ze nog steeds een uitdagende doelgroep kunnen hebben. Dit kan leiden tot financiële krapte.<sup>44</sup>
- Besturen zijn in wisselende mate afhankelijk van de incidentele gelden. De besturen die tot wel meer dan 30% van hun financiering ontvangen vanuit

<sup>38</sup> Het ging om een kwantitatieve analyse van de financiële gegevens van besturen over het jaar 2022 en een kwalitatieve verdiepende analyse bij 14 besturen. Een deel van de NP-Onderwijsmiddelen kon de Inspectie niet meenemen in deze analyse, omdat deze door besturen werden verantwoord onder de post lumpsum. De cijfers die de Inspectie presenteert, zijn daarom een onderschatting van het daadwerkelijke aandeel incidenteel geld (Inspectie van het Onderwijs, 2024a. *Staat van het Onderwijs 2024*, p. 29)

<sup>39</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Technisch rapport incidenteel geld in het funderend onderwijs*. De Staat van het Onderwijs 2024.

<sup>40</sup> Deze [subsidie](#) is bedoeld voor programma's buiten en in aanvulling op het reguliere onderwijsprogramma voor kwetsbare leerlingen en studenten en voor studenten met vertraging in de beroepspraktijkvorming.

<sup>41</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024a)

<sup>42</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024a)

<sup>43</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024b)

<sup>44</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024a)

incidentele gelden zeggen voor hun bedrijfsvoering en financiering van hun personeel afhankelijk te zijn van deze middelen.<sup>45</sup>

Incidentele gelden worden grotendeels ingezet om personeel aan te trekken of te behouden. Een deel van de ondervraagde besturen gaf bij de Inspectie aan dat het aannemen van vast personeel wenselijk is, maar dat ze daar in het geval van incidentele middelen vaak vanaf zien omdat dit risicovol is, gezien de relatief korte looptijd van incidentele gelden. Dan kiest een deel van de besturen voor tijdelijke contracten of externe inhuur.<sup>46</sup>

## 3.2 Doelfinanciering

In dezelfde periode heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van de PO-raad en VO-raad onderzoek gedaan naar *doelfinanciering* in het funderend onderwijs (sectoren po, vo en (v)so). Ook in dit onderzoek lag de focus op de hoeveelheid middelen, hoe schoolbesturen hier (ook boekhoudkundig) mee omgaan en de ervaringen met het aanvragen van subsidies. Een belangrijk verschil met het hiervoor genoemde onderzoek van de Inspectie, is dat AEF ook gebruik heeft gemaakt van subsidie data van DUS-I<sup>47</sup> en dat dat zij een iets uitgebreider kwalitatief onderzoek hebben gedaan onder scholen en besturen. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek:

- Het aandeel inkomsten uit doelfinanciering in het primair onderwijs blijkt tussen 2019 en 2022 toegenomen van 13% naar 19%. Voor het voortgezet onderwijs van 14% naar 22%.
- Het bedrag aan Rijkssubsidies is sinds 2019 toegenomen en blijft hoog: het voorspelde totale subsidiebedrag voor 2024 is meer dan 6 keer zo groot is als het gerealiseerde bedrag in 2019.<sup>48</sup>
- Volgens schoolleiders en bestuurders kan met doelfinanciering vaak niet structureel worden geïnvesteerd in personeel. Het tijdelijke karakter bemoeilijkt het behoud van personeel en subsidies kunnen soms de (personeels-)concurrentie tussen scholen vergroten. De krappe arbeidsmarkt werkt dan niet mee.
- Door doelfinanciering verschuift volgens de ondervraagden de focus van beleid, deze sluit niet altijd aan op het meerjarenbeleidsplan van de school. Tegelijkertijd vragen bestuurders en schoolleiders wel middelen aan die zij dan proberen aan te laten sluiten op hun eigen beleid.
- Doelfinanciering kan volgens schoolleiders en bestuurders op korte termijn een positief effect hebben op de onderwijs kwaliteit, bv. als deze wordt ingezet voor kleinere klassen. Maar dit is financieel niet altijd vol te houden als de doelfinanciering stopt. Ook korte doorlooptijden van subsidies voor

<sup>45</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024a)

<sup>46</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024a)

<sup>47</sup> DUS-I is de uitvoeringsorganisatie die de subsidies van het ministerie van OCW verstrekt. Wat de subsidiedata betreft, plaatsen de onderzoekers wel enkele kanttekeningen: "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%). (Andersson Elffers Felix, 2024. *Geld onder voorwaarden. Omvang en effect van doelfinanciering vanuit het perspectief van scholen.*)

<sup>48</sup> Zie figuur op p. 11 van het rapport.

onderwijsontwikkeling en -innovatie kunnen ervoor zorgen dat de innovatie nog niet geborgd is terwijl de financiering al is gestopt.

- De beperkte bestedingsvrijheid kan de doelmatigheid van de doelfinanciering verkleinen, vinden sommige bestuurders en schoolleiders. De doelen van de subsidie sluiten niet altijd aan op waar scholen denken dat de besteding het meest effectief is. Ook de bijkomende administratieve lasten zorgen voor inefficiëntie en leggen soms veel beslag op kleine scholen. Andere bestuurders denken dat doelfinanciering wel tot doelmatige besteding kan leiden, vanwege de monitoring en evaluatie en het heel gericht kunnen inzetten van de middelen.
- Doelfinanciering sluit regelmatig niet aan op het begrotingsproces van besturen, waardoor de jaarplanning al gemaakt is. Ook voor het meerjarig plannen weten scholen niet of ze op bepaalde doelfinanciering kunnen rekenen.
- Ondanks het door het ministerie opgestelde kader voor doelfinanciering, met voorwaarden om te kiezen voor doelfinanciering, geven bestuurders en schoolleiders aan dat daar nog niet altijd aan voldoen wordt. Ook blijkt het volgens hen lastig de effecten van doelfinanciering te scheiden van lumpsumbekostiging.
- De criteria voor de toekenning van de subsidies zijn vaak hetzelfde, waardoor de subsidies bij een klein aantal scholen terechtkomt. Deze manier van verdelen zorgt voor ongelijkheid tussen scholen, vinden schoolleiders en bestuurders. Bij het gespecialiseerd onderwijs speelt mee dat een verouderde indicator voor onderwijsachterstanden wordt gebruikt, waardoor deze scholen regelmatig niet voor subsidie in aanmerking komen.
- Ondanks de bestedingsvrijheid in de lumpsum, ervaren sommige schoolbestuurders weinig vrij besteedbaar geld, na aftrek van alle structurele lasten. De inkomsten uit doelfinanciering lijken dan bepalend te zijn voor de keuzes die een school nog kan maken.

In 2018 is in het primair onderwijs voor het eerst gekozen voor een bekostigingssystematiek waarbij voor één specifieke maatregel ([het werkdrukakkoord](#)) de middelen (via het schoolbestuur) bij de scholen terecht komen. Op de scholen wordt met het schoolteam bepaald hoe de middelen ingezet worden en het bestedingsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. De verantwoording over de besteding van de middelen gebeurt wel op bestuursniveau. Zo dienen de besturen in het bestuursverslag te beschrijven welk proces gevolgd is om te komen tot een beslissing over de besteding van de werkdrukmiddelen, waar de middelen voor zijn ingezet en welke niet-financiële maatregelen er verder zijn genomen. In het XBRL-portaal moeten zij aangeven of er een gesprek is gevoerd met het team over de besteding van de middelen, of de P-MR heeft ingestemd met het voorstel en voor welk type maatregel de middelen zijn ingezet (personeel/materieel/professionalisering/overig).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Bron: PO-Raad (2018). [Stappenplan verantwoording besteding werkdrukmiddelen](#).

### 3.3 Inzicht in de besteding van incidentele middelen en doelfinanciering

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren regelmatig onderzoek gedaan naar de besteding van grote sommen aan incidentele middelen, rondom de Corona-periode (subsidie Inhaal- en ondersteuningsprogramma's, het Nationaal Programma Onderwijs) en daarna (subsidie Basisvaardigheden) en in het mbo (middelen voor gelijke onderwijskansen). De rekenkamer is op verschillende punten kritisch. Zo maakt de minister niet altijd voldoende duidelijk wat de doelen of doelgroepen van een subsidie zijn, waardoor het ook onduidelijk is bij wie en wanneer de resultaten zijn behaald. Ook merkt de rekenkamer bij de middelen voor het funderend onderwijs op dat de periode soms te kort is om het geld doeltreffend in te zetten en kan het lerarentekort belemmerend werken. Verder controleerde de minister in het funderend onderwijs niet aan de voorkant de plannen van de subsidievragers, waardoor het onzeker was of scholen het geld volgens de regels hebben uitgegeven.

In het mbo heeft de rekenkamer op instellingsniveau analyses uitgevoerd, naar de extra begeleiding en ondersteuning die studenten in het mbo krijgen. Zowel tussen als binnen mbo-instellingen bestaan er op dat punt verschillen. Deze verschillen hangen samen met de beleids- en bestedingsvrijheid van instellingen voor dit specifieke beleid gericht op het bevorderen van gelijke kansen voor studenten. Binnen instellingen geven besturen hun onderwijsteams de vrijheid om het bevorderen van gelijke kansen zelf in te vullen.<sup>50</sup>

De onderstaande citaten zijn ter illustratie:

*"De minister heeft de doelen van het NP Onderwijs onvoldoende duidelijk gemaakt. Daarom zal hij na afloop van het programma niet kunnen beoordelen of deze grote investering in het onderwijs het gewenste effect heeft gehad. We vinden het zorgelijk dat miljarden aan publiek geld worden uitgegeven aan een programma waarbij het behalen van de doelen nooit beoordeeld zal kunnen worden."*<sup>51</sup>

*"De inzet van het extra geld [NPO-middelen] kende een aantal problemen. Als eerste heeft de minister in 2021 de indruk gewekt dat scholen het geld binnen 2,5 jaar moesten uitgeven. Maar scholen mogen volgens de wet zelf beslissen hoe en wanneer ze het geld van de aanvullende bekostiging uitgeven. Er zijn scholen die het geld liever over een langere periode hadden uitgegeven zodat ze het geld naar hun mening beter hadden kunnen besteden. Daarnaast hadden scholen last van het lerarentekort. Hierdoor was het, vooral voor achterstandsscholen, moeilijk om extra leraren aan te nemen voor het wegwerken van de leervertragingen."*<sup>52</sup>

*"Scholen kregen niet alleen aanvullende bekostiging, ze konden ook subsidies aanvragen. De minister moet controleren of scholen het subsidiegeld volgens de regels uitgeven om*

<sup>50</sup> Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs. Deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*. p. 6-7.

<sup>51</sup> Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Citaat afkomstig van webpagina over het rapport: [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Rapport | Algemene Rekenkamer](#) ( geraadpleegd 1-10-2024)

<sup>52</sup> Zie noot 49.

*misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. In 2021 is het M&O-beleid bij sommige subsidies aan onderwijsinstellingen ontoereikend. Dat geldt onder andere voor 2 omvangrijke subsidierelingen van het NP Onderwijs. Van € 691 miljoen is onzeker of de scholen dit volgens de regels hebben uitgegeven.”<sup>53</sup>*

*“Het is niet te zeggen of scholen met hun inhaal- en ondersteuningsprogramma’s de beoogde leerlingen ‘in een kwetsbare positie’ bereiken, en of deze door de programma’s hun achterstanden inlopen. Dit komt doordat de ministers het aan de scholen overlaten om te bepalen wie op welke gronden of criteria een programma krijgt aangeboden. De ministers vragen hierover geen informatie. De ministers hebben geen zicht op de criteria die scholen gebruiken om leerlingen te selecteren. Hierdoor weten zij niet of de programma’s worden aangeboden aan de groep die zij voor ogen hadden en kunnen zij de effectiviteit ervan niet evalueren. Scholen kennen ook elkaars programma’s niet en kunnen op heel andere gronden bepalen welke leerlingen ‘kwetsbaar’ zijn.”<sup>54</sup>*

*“De minister van OCW heeft tot op heden niet duidelijk omschreven wat hij precies verstaat onder kansengelijkheid en welke groepen studenten hij wil bereiken. Dit maakt het lastig om vast te stellen of hij succes heeft, dat wil zeggen: of het de goede kant op gaat met de kansengelijkheid voor mbo-studenten. Of dat het misschien nodig is om bij te sturen. Hierdoor kan de minister het parlement niet informeren over wat zijn maatregelen en extra budget concreet hebben opgeleverd voor de gelijke kansen van mbo-studenten. Voor de besturen van de door ons onderzochte mbo-instellingen geldt hetzelfde. Ook zij hebben geen goed inzicht in de resultaten van hun inspanningen om gelijke kansen voor hun studenten te bevorderen.”<sup>55</sup>*

*“Of studenten de extra hulp krijgen, die ze nodig hebben, is daardoor afhankelijk van (a) het gelijkekansenbeleid van de instelling waar ze hun opleiding volgen, en (b) de vraag wie hun docenten, mentoren en (stage)begeleiders zijn. Voor bepaalde studenten kan dit als gevolg hebben dat hun ongunstige uitgangshouding blijft bestaan of zelfs nog ongunstiger wordt ten opzichte van andere studenten.”<sup>56</sup>*

Bij subsidies gelden ook evaluatiebepalingen, deze zijn beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 6.<sup>57</sup> Deze evaluaties zouden in ieder geval moeten leiden tot inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.<sup>58</sup> Voor subsidies tussen de €500.000 en €10 miljoen gelden aanvullende eisen voor evaluaties, zoals een verantwoording over de gebruikte evaluatiemethode en de validiteit en betrouwbaarheid van de gegenereerde onderzoeksresultaten. Voor de evaluatie van subsidies hoger dan €10 miljoen moet een onafhankelijke deskundige worden betrokken.<sup>59</sup>

In 2017 is in het kader van het [IBO Evaluatie subsidies Rijk](#) onderzocht in hoeverre subsidies geëvalueerd worden.<sup>60</sup> Uit dat onderzoek bleek dat er in toenemende mate

<sup>53</sup> Zie noot 49

<sup>54</sup> Algemene Rekenkamer (2021) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. p. 29

<sup>55</sup> Algemene Rekenkamer (2023). p.6

<sup>56</sup> Algemene Rekenkamer (2023). p.7

<sup>57</sup> [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](#) (geraadpleegd op 4-10-2024)

<sup>58</sup> Art. 4:24 Awb.

<sup>59</sup> Art. 3 Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022

<sup>60</sup> Het betrof een rijksbreed onderzoek, dus niet alleen de OCW-subsidies.

subsidies worden geëvalueerd, maar dat nog steeds in 25-30% van de gevallen geen evaluatie plaatsvindt. De belangrijkste reden hiervoor zou zijn het incidentele karakter van de subsidies. Ook blijken de evaluaties in minderheid uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ministerie van Financien (2017). *IBO subsidies. Robuust en proportioneel*. p. 8-9.