Aanleiding

Op 6 maart 2019 vond het AO Lumpsum plaats. Tijdens het debat werd door het Lid Rog (CDA) de vraag gesteld: wat hoort thuis in de lumpsumbekostiging, en wat is een bijzondere bekostiging, die incidenteel, dan wel structureel maar dan in een beperkt deel van het onderwijs, moet neerslaan? Volgens het lid Rog zijn scholen nu voorzichtig met het uitgeven van dit soort subsidies of tijdelijke bekostiging, omdat ze ook niet zeker zijn van de continuïteit van de bekostiging.
Het CDA sprak daarbij de behoefte uit om een duidelijk kader om vast te stellen wanneer de overheid wel tot bijzondere vormen van financiering kan overgaan en wanneer er voor de lumpsumfinanciering zou moeten worden gekozen. Dus: heldere richtlijnen voor wanneer er wel en wanneer er niet moet worden overgegaan tot doelfinanciering. Dit kader kan gezien worden als een eerste aanzet om te komen tot deze richtlijnen. Hierbij zijn ook de overwegingen en adviezen van de Onderwijsraad over doelfinanciering uit het rapport *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden* betrokken.

Spectrum financieringsmogelijkheden funderend onderwijs

In de huidige financieringssystematiek richting scholen onderscheiden we drie financieringsmogelijkheden: basisbekostiging, bijzondere/aanvullende bekostiging en subsidies. De basisbekostiging samen met de aanvullende/bijzondere bekostiging vormen de lumpsum.

De basisbekostiging is bedoeld voor de reeds bestaande, brede doelen die met het funderend onderwijs worden beoogd. Deze is voor alle scholen[1] in principe gelijk. De sturingsmogelijkheden zijn bewust beperkt, omdat het idee is dat besturen eigen keuzes kunnen maken die passen bij de eigen omstandigheden en uitdagingen. De scholen verantwoorden zich hierover in het jaarverslag. Deze wordt gecontroleerd door de accountant en de inspectie controleert op de kwaliteit van het onderwijs. Alleen indien er blijkt dat uitgaven onrechtmatig zijn gedaan kan besloten worden om geld terug te vorderen. Het verbeteren van de informatiepositie van alle belanghebbenden rondom het onderwijs en het versterken van de verantwoording van besturen is een speerpunt van dit kabinet. Dit om de balans tussen autonomie en verantwoording te verbeteren.

Met behulp van bijzondere en aanvullende bekostiging kan rekening worden gehouden met school- of regio-specifieke omstandigheden, zoals het aantal leerlingen met onderwijsachterstanden, het aantal nieuwkomers of groei van het aantal leerlingen gedurende het jaar. Deze bekostiging is voor alle scholen die in gelijke omstandigheden verkeren gelijk. Alhoewel het geld vanwege een specifieke omstandigheid wordt uitgekeerd, heeft een bestuur wel autonomie en bestedingsvrijheid bij deze middelen. De sturing ontstaat doordat aan schoolbesturen apart wordt beschikt, zodat duidelijk is welk budget zij ontvangen voor een specifiek doel of specifieke doelgroep. Tenzij expliciet geregeld, hoeven besturen zich hier niet apart over te verantwoorden, maar dit loopt mee in de reguliere verantwoording. Ook in dit geval kan alleen geld teruggevorderd worden indien er sprake is van onrechtmatigheid, zowel in bestedingen als in de aanvraag voor bijzondere bekostiging.

Met subsidies kunnen middelen gericht naar scholen worden overgeheveld, voor een specifiek doel. Er kunnen specifieke voorwaarden aan verbonden worden, zowel op in-, through-, als output. Ook kan er specifieke verantwoording worden gevraagd. Als de subsidievoorwaarden niet worden gehaald, kan (een deel van) de subsidie worden teruggevorderd. De kaders voor subsidies zijn vastgelegd in regelgeving. Daarmee is de mogelijkheid tot sturing groot. De administratieve lasten voor scholen en voor het Rijk zijn een stuk groter dan bij de lumpsum en aanvullende/bijzondere bekostiging.

Op de volgende pagina wordt dit spectrum schematisch weergegeven.

[1] Waar scholen worden genoemd, zijn het besturen die de daadwerkelijke bekostiging ontvangen.

Spectrum financieringsmogelijkheden

Financieringsmogelijkheid	Basisbekostiging	Bijzondere / aanvullende bekostiging	Subsidie
Omschrijving	Basisbekostiging voor personele kosten en materiële instandhouding	Extra bekostiging waarmee school- of regio-specifieke verschillen worden gecompenseerd	Inzet middelen voor specifiek doel onder specifieke voorwaarden
Mate van sturing	Bewust beperkt	Beperkt	(zeer) Groot

Doelfinanciering

In lijn met het advies van de Onderwijsraad definiëren wij doelfinanciering als het afwijken van de lumpsumbekostiging door het inzetten van middelen voor een bepaald doel in een bepaalde tijd. Alle hierboven genoemde financieringsmogelijkheden (basisbekostiging, bijzondere/aanvullende bekostiging en subsidie) kunnen als vormen van doelfinanciering worden ingezet. In de afgelopen periode zijn hier vier voorbeelden voor te noemen:

- De middelen voor de werkdrukaanpak. Deze middelen worden als een vorm van basisbekostiging verstrekt. Er is extra sturende werking gecreëerd door het stellen van voorwaarden aan de uitbetaling in tranches en de (niet af te dwingen) opdracht om in gezamenlijkheid een plan op te stellen over de inzet van deze middelen.
- De middelen voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Er is extra sturende werking gecreëerd door het stellen van voorwaarden aan de uitbetaling van de extra middelen, namelijk het afsluiten van een nieuwe cao.
- De middelen voor de sectorakkoorden (prestatiebox) worden als aanvullende bekostiging verstrekt. Er is extra sturing gecreëerd door de afspraak dat de beschikbare middelen structureel worden toegevoegd aan de lumpsum, afhankelijk van het behalen van de afgesproken doelen. Daarnaast is geregeld dat schoolbesturen in het jaarverslag aangeven wat zij met deze middelen hebben gedaan.
- De middelen voor versterking techniekonderwijs in het vmbo en mbo. Sturing wordt gecreëerd door de subsidievoorwaarden.

Schematisch kan bovenstaande als volgt worden weergegeven:

	Lumpsum	Doelfinanciering
Basisbekostiging	Basisbekostiging voor personele kosten en materiële instandhouding	Werkdrukaanpak
Bijzondere/aanvullende bekostiging	Extra bekostiging voor onder andere onderwijs aan asielzoekers, kleine scholen, bestrijden van onderwijsachterstanden, etc.	Prestatiebox
Subsidies		VMBO techniek Pilots etc.

Wij stellen vast dat de keuze voor de inzet van middelen in het kader van doelfinanciering vaak voortkomt uit de (politieke) behoefte om voldoende voortgang op deze doelen te realiseren en deze daarom te blijven monitoren. In dergelijke gevallen zou bekostiging via de lumpsum mogelijk zijn, maar wordt daarvan bewust afgeweken.

Hoewel wij, net als de Onderwijsraad, van mening zijn dat terughoudend moet worden omgegaan met doelfinanciering, is het onvermijdelijk dat hiervan soms gebruik wordt gemaakt.

Waar echter bij subsidies, richtlijnen, termijnen en verplichtingen voor alle partijen vooraf duidelijk zijn, is dat bij de inzet van bijzonder/aanvullende bekostiging en basisbekostiging voor doelfinanciering vaak veel minder het geval.

Mede daarom is het van belang om (en wat ons betreft in lijn met het verzoek van Rog) met name voor de inzet van die vormen van doelfinanciering een duidelijker kader op te stellen. Hieronder doen we daarvoor een aanzet.

Kader doelfinanciering (DF)

Om te komen tot de zinvolle inzet van middelen voor doelfinanciering in de toekomst, zijn enkele belangrijke uitgangspunten hiervoor op een rij gezet (in Bijlage 1 wordt dit nader uitgewerkt):

1. DF is alleen bedoeld in het uitzonderlijke geval dat met extra financiële middelen een activiteit of doel dient te worden gerealiseerd dat politiek of maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht en waar scholen op dat moment geen of te beperkte aandacht voor hebben.
2. Bij DF worden daarvoor structureel of meerjarig financiële middelen beschikbaar gesteld. Het doel legitimeert immers een duurzame investering.
3. Bij DF worden middelen onder specifieke voorwaarden beschikbaar gesteld. Daarbij worden de volgende twee werkwijzen onderscheiden:
    a. Opbouw in sturing:
        i. In eerste instantie zijn individuele scholen vrij om zelf te bepalen hoe zij de specifieke doelstellingen behalen. Elke school heeft zo de mogelijkheid om in de eigen context de meest effectieve keuzes te maken.
        ii. Wanneer bij een (tussen)evaluatie blijkt dat de sector als geheel onvoldoende voortgang heeft geboekt op de gewenste doelstellingen, kan in toenemende mate worden gestuurd op het beleid van scholen:
            1. door striktere verantwoording over de middelen voor doelfinanciering achteraf;
            2. door striktere verantwoording voor- en achteraf;
            3. door verplichting middels wet- en regelgeving.
    b. Directe sturing vooraf:
        i. Scholen ontvangen de middelen alleen onder specifieke voorwaarden vooraf zodat direct kan worden gestuurd op juiste besteding of de juiste processen.
4. Voorafgaand aan het verstrekken van DF wordt altijd vastgesteld hoe en wanneer voortgang wordt geëvalueerd en wat er gebeurt als afgesproken doelen (niet) worden gehaald. Daarbij zijn er drie opties:
    a. de doelen zijn niet behaald en politiek wordt besloten dat de inzet van extra middelen voor dit doel niet doeltreffend blijkt. De middelen die hiervoor beschikbaar waren vallen dan in principe vrij.
    b. de doelen zijn niet behaald maar politiek wordt nog wel belang gezien in de doelfinanciering. Door middel van sterkere sturing kunnen de doelen meer afgedwongen worden. Deze sturing kan in intensiteit toenemen.
    c. de doelen zijn in voldoende mate bereikt. De bekostiging wordt structureel in de lumpsum opgenomen (en daarmee zijn de voorwaarden van de reguliere lumpsum van toepassing) zodat doelen duurzaam en structureel kunnen worden gerealiseerd.

Conclusie: Lumpsum uitgangspunt, doelfinanciering uitzondering

De lumpsumbekostiging is en blijft het uitgangspunt. De vrijheid van onderwijs met de ruimte die dat geeft voor ouders, leraren, schoolleiders en besturen om het onderwijs vorm te geven, is een cruciaal onderdeel van dit stelsel.

In uitzonderlijke gevallen kan voor een structureel doel, waar structurele middelen voor beschikbaar zijn, worden afgeweken van de lumpsumbekostiging. Voordat dit wordt toegepast moet er een duidelijk toegevoegde waarde zijn en moet voor alle partijen helder zijn welk doel wordt beoogd, hoe dit wordt gemonitord en wat er met de middelen gebeurt als het doel is behaald of juist niet is behaald.

Bijlage I. Wanneer kan worden gekozen voor doelfinanciering?

In onderstaande tabel staan de verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat het instrument doelfinanciering ingezet kan worden. Deze vloeien voor een deels voort uit de definitie van doelfinanciering. Ook is gekeken naar de aanbevelingen van de Onderwijsraad in hun rapport *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*. Het idee is dat de voorwaarden en de invulling daarvan worden beschreven en ook met de Tweede Kamer worden gedeeld, voordat de doelfinanciering daadwerkelijk van start gaat. Zo wordt ook voorkomen dat de Kamer zich gepasseerd voelt, zoals bij de sectorakkoorden het geval was.[2]

	Voorwaarde	**Invulling voorwaarde**
1	Het IAK is zorgvuldig doorlopen	Toelichten waarom doelfinanciering het wenselijke instrument is
2	Het beoogde doel is nieuw ten opzichte van bestaande doelen of een duidelijke intensivering van bestaande doelen	Toelichten waarom dit doel nieuw is en waarom daar nog geen bekostiging voor wordt verstrekt of waarom intensivering nodig is
3	Het beoogde doel is een structureel of meerjarig doel	Toelichten waarom het doel een structureel doel is en hoe dit zich verhoudt tot de algemene doelen van het onderwijs.
4	Het instrument van doelfinanciering is tijdelijk	Scholen krijgen een realistische periode om de doelen te behalen. Na deze periode gaat het budget over naar de lumpsum mits de afspraken zijn behaald.
5	Omvang financiering van het doel	Structureel minimaal 1% van de totale bekostiging (excl. de doelfinanciering) al dan niet opgeknipt in tranches
6	Beperkte inzet doelfinanciering	Er zijn per sector maximaal 3 doelen die d.m.v. doelfinanciering tegelijkertijd worden nagestreefd.
7	Doelfinanciering is gericht en specifiek	Er is maximaal één duidelijk doel waarvoor de financiering is bedoeld.
8	Duidelijke en realistische doelen die meetbaar zijn	SMART geformuleerd, vooral over hoe en wanneer wordt gemeten wat de voortgang is op de afspraken. Indicatoren/doelen gaan over datgene waar scholen zelf invloed op hebben.
9	Vooraf duidelijkheid over de consequenties	Voordat de doelfinanciering start zijn er duidelijke afspraken gemaakt en is duidelijk wat er gebeurt als de afspraken niet worden nageleefd.
10	Een effectieve financiële prikkel	Toelichting waarom het instrument doelfinanciering zorgt voor positief veranderd gedrag bij scholen.
11	Er is draagvlak voor het doel	Er wordt zichtbaar gemaakt dat er draagvlak is voor het doel, vanuit de samenleving, het veld of de politiek.

Ad 1) Doelfinanciering is slechts een van de instrumenten om beleid tot stand te brengen. Het (structureel) doorlopen van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) helpt om scherp te krijgen welk instrument kan bijdragen aan het behalen van het beleidsdoel. Ook schuurt de overheid bij doelfinanciering aan tegen de vrijheid van inrichting van onderwijs, aldus de Onderwijsraad, en dat vraagt om een toelichting op de noodzaak van een extra interventie en om proportionaliteit van die interventie.

[2] TK 2018-2019, 35000 VIII, nr. 18

Ad 5) De Onderwijsraad merkt op dat de impact van doelfinanciering ook afhankelijk is van de relatieve omvang van de doelfinanciering: een groter aandeel maakt het instrument meer sturend en bij een klein percentage kan de ene instelling dat geld beter missen dan de andere. Door een minimum van de doelfinanciering in te stellen wordt dit geborgd. De totale bekostiging PO is nu circa € 11 miljard. De doelfinanciering moet dus een substantiële omvang hebben, bijvoorbeeld minimaal € 110 mln. per jaar.
Ad 6) De Onderwijsraad adviseert terughoudend met doelfinanciering om te gaan. Anders kunnen verschillende beleidsmaatregelen tegen elkaar in gaan werken, wat op zichzelf op macroniveau inefficiënt is. Daarnaast perkt teveel gebruik van doelfinanciering de effectiviteit in. Door een maximaal aantal gelijktijdige toepassingen van doelfinanciering mogelijk te maken, wordt dit geborgd.
Ad 7) Dit punt sluit aan bij de beperkte inzet van doelfinanciering (5). Echter, met deze voorwaarde wordt ook recht gedaan aan het door de Onderwijsraad genoemde feit dat scholen zelf al meerdere doelen hebben en er daarnaast ook vanuit andere kanten (bijvoorbeeld gemeenten, samenwerkingsverbanden, vakverenigingen, etc.) gestimuleerd wordt om bepaalde doelen na te streven.
Ad 9) Om er voor te zorgen dat scholen financiële besluiten durven te maken met doelfinanciering moet vooraf duidelijk zijn wat de voorwaarden zijn voor het ontvangen van bekostiging en voor welke periode. Ook moet duidelijk zijn of langlopende financiële verplichtingen aangegaan kunnen worden.
Ad 10) Om een goede prikkelwerking te hebben moeten de doelen haalbaar zijn en moeten scholen het gevoel hebben dat zij invloed hebben op het behalen van de doelen. Hierbij moet goed gelet worden op eventuele perverse prikkels. Een maatstaf zoals 'het aantal leerlingen naar VWO' kan uitlokken dat scholen hun leerlingen vaker een te hoog advies geven.
Ad 11) Een belangrijke voorwaarde voor het behalen van doelen is draagvlak en eigenaarschap van het veld. Om dit te bewerkstellingen is vertegenwoordiging van schoolleiders en leraren bij het bepalen van doelen essentieel.