Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Onderwijsbekostiging in de praktijk

Verslag van een Expertbijeenkomst op 5 februari 2025

Dienst Analyse en Onderzoek

5 februari 2025 | Commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Inleiding 3
Allocatiemodel en informatievoorziening over de bekostiging 4
Incidenteel en structureel geld en doelfinanciering 6
Overhead 7
Regionale financiering 8
Kleine besturen en eenpitters 10

Inleiding

In het kader van het Kennisagenda-thema Financiering van het onderwijs wenst de commissie OCW meer inzicht te krijgen in de bekostigingssystematiek in het funderend onderwijs. Hiertoe is een expertbijeenkomst georganiseerd op 5 februari 2025, waarvoor 25 schoolleiders, schoolbestuurders en landelijk experts waren uitgenodigd.

Het doel van de bijeenkomst was enerzijds Kamerleden inzicht te geven in de praktische kant van de onderwijsbekostiging en de overeenkomsten en verschillen tussen de diverse besturen en scholen (inzicht in variëteit). Anderzijds was de bijeenkomst erop gericht om knelpunten in de bekostiging en good practices ten aanzien van de besteding en verantwoording boven tafel te krijgen.

De volgende vijf onderwerpen werden aan verschillende tafels besproken:

- Allocatiemodel en informatievoorziening over de bekostiging
- Incidenteel en structureel geld en doelfinanciering
- Overhead
- Regionale financiering
- Kleine besturen en eenpitters

Aan de meeste tafels zaten twee schoolleiders (primair en voortgezet onderwijs) en twee bestuurders (primair en voortgezet onderwijs) en een landelijk expert (onderzoeker of adviseur) op het deelthema.[1] Bij de besturen en schoolleiders is per tafel gevarieerd op bestuursgrootte en mate van stedelijkheid van het gebied waarin de school of meeste scholen liggen. In dit verslag worden per onderwerp de hoofdlijnen van de gesprekken weergegeven. Het gaat hierbij om de ervaringen van de deelnemers, en hoewel er aan de gesprekstafels regelmatig consensus was, is dit verslag geen weergave van hoe "de onderwijssector" in brede zin over dit onderwerp denkt. Ook kwamen er regelmatig andere onderwerpen ter tafel, bijvoorbeeld omdat Kamerleden hier specifiek naar vroegen. Wanneer deze onderwerpen raken aan de bekostiging, zijn zij opgenomen in het verslag.

[1] Aan een enkele tafel zat een extra bestuurder in plaats van een schoolleider in verband met afmeldingen op het laatste moment.

Allocatiemodel en informatievoorziening over de bekostiging

Het gesprek aan deze tafel ging over de allocatiemodellen die worden gebruikt en de redenering achter de keuze van de verschillende besturen. De deelnemers hebben hun ervaringen met en visie op de allocatiemodellen gedeeld met de Kamerleden. Over het algemeen waren de deelnemers het eens: scholen moeten zelf gaan over de onderwijskundige inhoud, want daar ligt de expertise. Voor faciliteiten waarvan de expertise niet bij de scholen ligt wordt er gezamenlijk opgetrokken op het niveau van besturen. De vertegenwoordigde scholen hebben dus vaak een eigen begroting, daarnaast dragen ze een bedrag af aan het bestuur ten behoeve van het collectief / de scholengroep die onder het bestuur valt. De omvang van het bedrag dat aan de besturen wordt afgedragen verschilt, dat ligt aan waar de scholen gezamenlijk in optrekken. De basis voor een dergelijke samenwerking is autonomie en solidariteit. Daarbij is transparantie een belangrijke eis.

De deelnemers gaven aan dat de middelen die bij het bestuur liggen aan de volgende zaken worden uitgegeven: 1) Facilitaire voorzieningen van collectief belang zoals personele administratie, huisvesting en ICT, en 2) het te hulp schieten van individuele scholen in problemen. In sommige gevallen worden cluster-4 scholen vanuit de gemeenschappelijke middelen gefinancierd omdat daar meer middelen nodig zijn en die erg van belang worden geacht voor de regio.

De deelnemers benadrukten dat de toewijzing van middelen momenteel te onvoorspelbaar is. In het geval dat een school groeit komen de middelen te laat. Doelbekostiging draagt niet bij, de bedragen zijn vaak tijdelijk en scholen hebben zelf niet de mogelijkheid om de middelen uit te geven waar ze hardst nodig zijn. De subsidie voor basisvaardigheden is een voorbeeld hiervan. Een ander voorbeeld zijn de NPO-middelen waar scholen in de Randstad de middelen niet kwijt konden omdat er geen mensen op de arbeidsmarkt beschikbaar waren.

De onderwijsbegroting is toegenomen, dit ligt vooral aan de stijging van salarissen. Een andere verklaring is de hoeveelheid systemen die zijn opgetuigd in het onderwijs, zoals voor passend onderwijs en meer recent de onderwijsregio’s. Ook hebben scholen in toenemende mate een verantwoordelijkheid om een rol te spelen in maatschappelijke uitdagingen. Eén deelnemer constateerde dat Nederland het enige land is met een piramide die op zijn punt staat, de brede basis, het primaire onderwijs, ontvangt de minste financiering.

De deelnemers hebben een aantal oplossingen gedeeld over welk allocatiemodel volgens hen het best zou werken. De focus zou moeten liggen op output en outcome van het onderwijs. Het doel is namelijk om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. In het jaarverslag kunnen de besturen een verklaring afleggen. Het is hier wel noodzakelijk dat je formuleert wat je gewenste output is en hoe we dat gaan meten. PISA is volgens de deelnemers niet de manier om resultaat te meten.

Volgens een aantal deelnemers moeten we stoppen met subsidieregelingen en onderwijsregio’s, de focus zou op de lumpsum moeten liggen. Alle schotten en verbanden zorgen voor meer administratiekosten en daarmee meer kosten. Ditzelfde geldt voor het oprichten van corporaties voor huisvesting. De sector weet zelf goed waar de middelen

nodig zijn, scholen zouden zelf moeten kunnen bepalen hoe er wordt gedifferentieerd, zij kunnen goed inschatten waar de extra middelen echt nodig zijn.

Een voorbeeld is de subsidie voor basisvaardigheden: het bedrag voor vmbo-leerlingen is momenteel even hoog als voor havo/vwo-leerlingen en deze subsidie dient ook uitgegeven te worden aan de leerling waarvoor hij bedoeld is. Een van de deelnemers stelt dat het beter is om het bedrag uit de subsidie toe te voegen aan de lumpsum voor vmbo-leerlingen. Deze stijging zou bij havo/vwo minder nodig zijn. Ditzelfde geldt voor de tijdelijke NPO middelen waar scholen in rijkere buurten deze middelen ook ontvingen en aan minder noodzakelijke zaken konden uitgeven.

Een belangrijk punt voor de deelnemers was de specifieke problematiek van krimpregio's. Minder leerlingen, waardoor er minder geld beschikbaar is voor nieuwe leraren, zorgt ervoor dat schoolbesturen daarom de formatie over verschillende scholen heen moeten organiseren. Om die reden moet de financiering worden ontschot.

Tot slot werd nog gesproken over schaalgrootte. Er zit een groot verschil tussen PO en VO, VO heeft in verband met de maatvoering van de locaties vaak meer schoolleiding/management nodig. Verder zorgt schaalvergroting in sommige gevallen juist ervoor dat de besturen in staat zijn om scholen overeind te houden. Het ligt vooral aan de voorkeur van de school zelf. Wat voor de ene school werkt voor de ander niet.

Incidenteel en structureel geld en doelfinanciering

Het gesprek aan deze tafel ging over incidenteel en structureel geld en doelfinanciering. De deelnemers hebben hun ervaringen met en visie op de verschillende manieren van bekostiging gedeeld, zoals de ervaringen met en consequenties van de veelheid aan incidentele bekostiging. Ook is aan de tafel doorgesproken over mogelijke alternatieven voor incidentele bekostiging.

De deelnemers constateerden dat in de afgelopen circa vijf jaar landelijk de hoeveelheid en het relatieve aandeel 'doelfinanciering' sterk is toegenomen. Het gaat hierbij om incidentele en/of geoormerkte middelen die worden ingezet om specifieke beleidsspeerpunten van de overheid te realiseren. Dit blijkt ook uit diverse onderzoeken van bijvoorbeeld AEF en de Inspectie van het Onderwijs. Er zijn zelfs scholen, met name in de grote steden, waar het aandeel incidentele middelen 30% is. De deelnemers herkennen bovendien het beeld van een "subsidiespaghetti". Aangegeven wordt dat alleen al vanuit het ministerie van OCW circa veertig subsidieregelingen beschikbaar zijn en daarnaast bestaan er ook nog regelingen vanuit andere ministeries en gemeenten. De aanwezige schooldirecteur gaf aan sinds 2021 te maken te hebben gehad met 21 verschillende subsidieregelingen.

Als belangrijkste problemen van het grote aandeel doelfinanciering worden administratieve lasten benoemd (en het gespecialiseerde personeel dat hiervoor nodig is) en de onmogelijkheid om met tijdelijk geld structureel personeel in dienst te nemen. Ook geven deelnemers aan soms van de aanvraag af te zien, bijvoorbeeld vanwege de aanvraaglast, of het element van loting.

De deelnemers zijn van oordeel dat gekozen moet worden voor een groter aandeel structurele financiering. Zij zien drie lijnen om dit te realiseren. Ten eerste: wees als overheid en politiek terughoudend met nieuwe subsidies. Ten tweede: overweeg andere middelen dan gelabelde of incidentele bekostiging in het geval er toch een behoefte is vanuit de overheid of politiek om grip te houden op het onderwijs. De deelnemers vinden het belangrijk dat gewerkt wordt aan het opbouwen van vertrouwen tussen politiek en de onderwijssector, maar begrijpen ook dat er in gevallen vanuit de overheid behoefte is aan grip of sturing. Kijk in die gevallen dan ook naar andere middelen dan gelabeld geld en denk daarbij aan sturing via inhoudelijke lijnen en toezicht door de Inspectie op kwaliteit. Scholen hebben daar zelf ook een rol in te spelen. Het is van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat er van het onderwijs verwacht wordt op het niveau van besturen, scholen en leraren. Maak dit helder, zodat alle partijen elkaar kunnen aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheid.
Tot slot, in gevallen waarin toch wordt gekozen voor doelfinanciering: volg goede voorbeelden van bijvoorbeeld subsidieregelingen met zo min mogelijk administratieve lasten. Hoewel voor dit specifieke doel subsidie niet per se het meest geschikte middel is, wordt als voorbeeld van een relatief lastenarme regeling de subsidieregeling 'Verbetering basisvaardigheden 2025' genoemd.

Overhead

Door alle deelnemers aan tafel werd aangegeven dat overhead ertoe doet. Het dient het primaire proces en je kunt niet zonder. Uitbesteden versus zelf doen zijn communicerende vaten. Het is ook geen vies woord, maar wordt wel zo gezien. Een bestuurder noemt het dan ook centrale kosten. De deelnemers beamen dat het gesprek met elkaar aangaan over gewenste overhead meer effectief is dan sturen op een norm van overhead. Het gaat om een gesprek over de waarde van overhead, hoe men er het beste mee geholpen is. Dat kan per school of situatie verschillen. De toegevoegde waarde van overhead is optimaal als de benodigde kwaliteit wordt geboden tegen minimale kosten. Dit vraagt inzicht, zowel in de omvang als de toegevoegde waarde van de overhead. De ontwikkeling van beter vergelijkingsmateriaal (benchmarkmodellen) zou hierbij behulpzaam kunnen zijn. Een functie als kwaliteitszorgmedewerker kan zowel in het PO als het VO van (grote) toegevoegde waarde zijn voor scholen (t.b.v. het ondersteunen van de onderwijskwaliteit) en besturen (t.b.v. het bestuursgericht toezichtkader). Door de expert wordt opgemerkt dat de overhead in het funderend onderwijs lager is dan de overhead in het hoger onderwijs.

Toch lopen de deelnemers tegen zaken aan. Er worden teveel (maatschappelijke) taken neergelegd bij het onderwijs waardoor we wegdrijven van de kern: onderwijs geven. En dit legt druk op overhead. Meer maatschappelijke taken zouden wel in een school kunnen worden uitgevoerd, maar niet door de school. Het gebouw is echter prima geschikt om andere partijen ruimte te geven voor bijv. ontbijt of extra buitenschoolse lessen.
Ook van schoolbesturen wordt (te) veel gevraagd, maar niet altijd is één vorm van overhead passend. Strategische vraagstukken in de bedrijfsvoering zijn grotendeels gelijk, maar verschillen regionaal en per situatie, en vragen soms om extra inspanningen, die andere schoolbesturen niet hoeven te leveren.

Twee specifieke zaken in de bekostiging die samenhangen met de (mate van) overhead worden benoemd: de vorming van de onderwijsregio's en de tijdelijke subsidies. Bij de onderwijsregio's dreigt een nieuwe bestuurslaag te ontstaan en daar zien sommige bestuurders geen meerwaarde in: het is weer een nieuw construct, dat geld kost en waarvan men niks van terugziet. Het gaat erom dat je elkaar binnen een regio weet te vinden. Dat kan binnen het huidige bestel prima als je met elkaar vanuit de gezamenlijk maatschappelijke verantwoordelijkheid redeneert. Het onderwijs (het primaire proces voorop) zou daarnaast enorm geholpen zijn met (meer) structurele financiering in plaats van verschillende tijdelijke geldstromen én met vertrouwen in de wijze waarop scholen en besturen invulling geven aan een rechtmatige en doelmatige inzet van middelen.

Over de regionale samenwerking in algemene zin werd nog opgemerkt dat samenwerken binnen een regio belangrijk is, maar dat stichtingen elkaar soms tegen werken (concurrentie). Volgens een deelnemer zou een denkrichting kunnen zijn de herkaveling van stichtingen door de regio van de stichting in lijn met die van de gemeente(s), de onderwijsregio en de regio van het samenwerkingsverband passend onderwijs te brengen. Idealiter zouden deze vier volledig met elkaar overlappen. Een eerste stap in deze richting kan volgens een bestuurder zijn het inrichten van één Service Bureau voor de stichtingen die in eenzelfde regio actief zijn.

Regionale financiering

Aan deze tafel werden twee subthema's besproken: 1) de financiering in het kader van passend onderwijs, die via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs loopt en 2) de financiering van de onderwijsregio's, die regionale partijen moeten ondersteunen bij de aanpak van personeelstekorten in het onderwijs.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Het samenwerkingsverband moet zorgen dat er in de regio voldoende voorzieningen zijn, via een dekkend netwerk van thuisnabij passend onderwijs. De Inspectie toetst deze dekking elke vier jaar. Ook hebben samenwerkingsverbanden een belangrijke rol bij het versterken van de pedagogische basis van het onderwijs.

Er zijn verschillende financieringsmodellen binnen samenwerkingsverbanden: het schoolmodel (geld gaat naar de schoolbesturen en scholen, vaak op basis van leerlingenaantallen), een hybride model en het leerlingmodel en/of expertisemodel (de samenwerkingsverbanden verdelen het geld op basis van individuele diagnostiek en/of hebben alle expertise in dienst). Volgens alle deelnemers heeft een hybride vorm de voorkeur, waarbij het geld voor de uitvoering van passend onderwijs naar de scholen gaat en expertise vanuit het samenwerkingsverband komt om de scholen te versterken. Opgemerkt wordt dat zolang het belang van het speciaal onderwijs is om de eigen scholen overeind te houden, het een prikkel blijft om daar leerlingen naartoe te halen in plaats van passender onderwijs te realiseren op regulier onderwijs.

Elkaar aanspreken op goed bestuur, dat gebeurt volgens de deelnemers niet. De bestuurder/schoolleider moet hiervoor uit de 'concurrentie-rol' stappen. De Code Goed Bestuur helpt hierbij. Hier zouden regionale samenwerkingsverbanden ook een duidelijkere taakstelling in kunnen krijgen, met instrumentarium dat daarbij past. Ook de raden van toezicht kiezen soms nog het belang van de schoolbestuurder boven het belang van een dekkend netwerk in de regio.

Er is een slag te slaan als jeugdhulp beter gaat samenwerken met onderwijs. OCW en VWS zouden daartoe ook beter kunnen samenwerken, zodat er meer jeugdhulp op school kan komen. Er zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden die stevige afspraken hebben met de gemeente over jeugdzorg voor thuiszitters. Bijvoorbeeld in de vorm van een groep die door de gemeente betaald wordt, waar de scholen vanuit het samenwerkingsverband ook onderwijs bieden. Ook in bredere zin liggen er kansen in betere samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Samenwerkingsverbanden kunnen hierin de schakel zijn.

Tot slot wordt in overweging gegeven het cluster-2 onderwijs binnen het systeem van passend onderwijs te laten vallen, omdat het er volgens de deelnemers goed bij past en leerlingen dan minder lang hoeven te reizen.

Onderwijsregio's

Bij de deelnemers leven een aantal vragen over de onderwijsregio's, zoals: voor welk probleem geeft de onderwijsregio een oplossing? Komt er door de onderwijsregio's een

bredere samenwerking tussen de besturen tot stand? De deelnemers aan deze tafel vinden van niet. De doelen, het verzorgingsgebied en de entiteiten zijn niet helder of logisch. Samenwerking voor bijvoorbeeld een onderwijspoule kan ook zonder onderwijsregio. Aan de andere kant, met vrijwillige samenwerking is er geen doorzettingsmacht om personeelsoverschotten aan de ene kant over te hevelen naar tekorten aan de andere kant. Maar is dat überhaupt mogelijk en wenselijk? Daar twijfelt de hele tafel aan. Wel belangrijk vinden de deelnemers gezamenlijke doelstellingen en afspraken over gelijk werven, verdelen en betalen van startende docenten.

Concurrentie tussen scholen lijkt volgens de deelnemers regio afhankelijk. In het midden van het land en in grote steden is concurrentie groter. Dunbevolkte gebieden lijken eerder geneigd om samen te werken, uit noodzaak. Onderwijsregio's doen daar weinig aan. Zo wordt het voorbeeld aangehaald van een provincie waar de cultuur van samenwerken er al was en een duidelijk afgebakende regio al bestond (vanuit de RAP-middelen). Daar werkt de onderwijsregio goed. De onderwijspoule is daar opgeheven wegens gebrek aan personeel. De onderwijsregio is zich vooral gaan richten op werving en zelfs het aantrekken van mensen naar de regio.

De financiële middelen voor de onderwijsregio's zijn weggehaald bij de scholen en direct overgeheveld naar de onderwijsregio's. Deze regio's moeten zich hier ook over verantwoorden. De governance moet nog worden ontworpen en de extra laag voor onderwijsregio's moet betaald worden. De deelnemers vragen zich ook af of er dan nóg een laag toezichthouders komt en of het niet ten koste gaat van de middelen die uiteindelijk beschikbaar zijn voor de scholen.

Zo werd er in een specifieke stad al goed samengewerkt in een opleidingsschool. Hierin stemden scholen af over stagiaires, opleidingsplekken, zijinstromers en salariëring. Dit werkte best goed, totdat de onderwijsregio's gevormd werden. Opeens konden scholen via de onderwijsschool geen subsidie meer aanvragen voor een stagiair, maar moest dat via de onderwijsregio. En kregen ze per saldo minder. Resultaat is dat sommige scholen nu minder stagiairs kunnen begeleiden.

Tot slot wordt ook aan deze tafel nog benadrukt dat van tijdelijk geld geen vast personeel bekostigd kan worden.

Kleine besturen en eenpitters

Het gesprek aan deze tafel ging over hoe de bekostiging wordt ervaren door kleine besturen en eenpitters. In algemene zin geven de deelnemers aan dat de besluitvorming over de inzet van de middelen gezamenlijk (bestuur, schoolleider, team) gebeurt. De schoolleiders hechten waarde aan de bestuurder bij wie ze terechtkunnen om hun hart te luchten, om mee te sparren, of om aan te spreken en vinden dat dit niet zou moeten wegvallen. Daarnaast is samenwerking in één of andere vorm belangrijk. Dat zou kunnen zijn met andere eenpitters in de regio, of door bovenschoolse zaken samen met anderen te organiseren in een shared service centrum.

De meeste deelnemers ervaren (enige, financiële) kwetsbaarheid. Een deelnemer geeft aan nu te klein te zijn om iets te doen met de uitdagingen, daarvoor is meer (bestuurs)kracht benodigd. In een kleinere setting heb je ook hogere lasten, zowel voor personeel als huisvesting. Per saldo heeft een eenpitter meer overhead omdat de directeur alles op eigen locatie moet gaan organiseren, danwel zoeken naar samenwerking, maar dat kost ook tijd. Risico is dat het ten koste gaat van de aandacht van schoolleiders voor de ontwikkeling van medewerkers.

Over schaalvergroting en schaalgrootte zijn de deelnemers verdeeld. Niet iedereen denkt daar over na (oplossing wordt gevonden in samenwerking binnen de regio), anderen denken aan een ideale grootte van zo'n 600-1000 medewerkers per bestuur. Als het financieel gezien spannend wordt, dan wordt over schaalvergroting nagedacht en hier soms voor gekozen. Hierbij is wel de angst dat je overhead creëert en dat je eigen zekerheid verliest.

Met betrekking tot het onderwerp tijdelijke financiële middelen/subsidies spelen er verschillende zaken die bij eenpitters en kleine besturen samenkomen. Als eerste gaven de deelnemers aan dat zij het aanvragen van subsidies lastig vonden. Dit komt door de tijd die geïnvesteerd moet worden in de aanvraag en de expertise die hiervoor nodig is. Voor sommige deelnemers is dit een reden om geen subsidies aan te vragen. Ten tweede leiden de tijdelijkheid en de veelheid van de tijdelijke gelden bovendien tot meer administratieve lasten bij bestuurders en schoolleiders. Het geeft volgens hen ook aan dat er veel opgaven vanuit de overheid voor de scholen zijn (zoals digitalisering, of meer specifiek het schoolontbijt). Ten derde ervoeren de bestuurders dat zij vaak niet in aanmerking komen voor de subsidies, omdat die terecht komen bij scholen met een hoge indicator voor onderwijsachterstanden. Het missen van subsidies leidt bij de kleine besturen en eenpitters vaak tot bezuinigingen. En dan is het lastig om personeel aangenomen met tijdelijk geld voor langere tijd aan een school te binden, of de stijgende materiële kosten (zoals leermiddelen en stookkosten) op te vangen.

De genodigden kijken over het algemeen positief naar de lumpsum. Een bestuurder geeft aan dat de lumpsum zekerheid, vrijheid en speelruimte biedt. De rector/bestuurder gaf aan geen beter alternatief te kennen voor de lumpsum en benadrukte dat de lumpsum nodig is om goede keuzes te kunnen blijven maken. Er wordt in dit kader gesproken over het vertrouwen dat de overheid heeft in bestuurders in het kader van de lumpsum. Tot slot is de kleinescholentoeslag erg belangrijk voor kleine besturen/eenpitters en wordt

benadrukt dat deze niet weg zou moeten vallen. Dan rijst de vraag of kleine scholen überhaupt nog wel kunnen blijven bestaan.