Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 879

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

In Nederland ontvangen scholen in het funderend onderwijs jaarlijks ruim 27 miljard euro voor het geven van goed onderwijs. Dit kabinet investeert daarbovenop ook fors om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het is van groot belang dat al deze middelen effectief worden benut voor goed onderwijs en de besteding ervan inzichtelijk is voor zowel betrokkenen in en rond de school, als voor de maatschappij. De afgelopen jaren zijn verschillende knelpunten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bekostiging van scholen gesignaleerd, waar dit kabinet concrete verbeteringen in wil realiseren. Dit betreft het vergroten van het aandeel structurele bekostiging, de afbouw van subsidies, transparantie in de lumpsum en een nieuwe vorm van bekostiging die het mogelijk maakt om (tijdelijk) voorwaarden te stellen aan een deel van de bekostiging. In deze brief informeer ik u over de stand van zaken en hoe we daarmee toewerken naar een verbetering in de bekostiging voor scholen. Tot slot ga ik in op de evaluatie van de twee eerdere wetswijzigingen in 2022 en 2023 om de bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.

Knelpunten in de bekostiging van het funderend onderwijs

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit» en in de brief «Herijking sturing funderend onderwijs» zijn er in essentie drie problemen rond de bekostiging gesignaleerd.

Ten eerste, de afgelopen decennia is er vaak voor gekozen om – ook voor structurele taken van scholen – tijdelijke subsidies te verstrekken, zelfs als deze middelen structureel beschikbaar zijn op de begroting. Het onderwijs heeft grote behoefte aan structurele bekostiging om duurzame investeringen te kunnen doen in personeel en onderwijskwaliteit. Ten tweede, in de huidige lumpsum is te weinig transparantie over de wijze en effectiviteit van besteding van de middelen richting de school, maatschappij en politiek. Ten derde, de bekostiging kent weinig grip, omdat er geen

kst-31293-879
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

specifieke verplichtingen verbonden kunnen worden aan nieuwe investeringen als deze via de bekostiging verlopen. Naar aanleiding van deze probleemanalyse zijn er drie richtingen met concrete maatregelen aangekondigd, namelijk:

1) meer structurele bekostiging via de afbouw van het aantal subsidies;
2) meer transparantie in de bekostiging;
3) een nieuw wettelijk instrument om tijdelijk voorwaarden te kunnen stellen aan bekostiging (gerichte bekostiging).

1) Naar meer structurele bekostiging en afbouw van subsidies

Het onderwijs heeft behoefte aan zekerheid over de bekostiging. In de afgelopen jaren is jaarlijks ruim 3 miljard euro beschikbaar gekomen voor het funderend onderwijs. Dit ging grotendeels in de vorm van grote, structurele budgetten voor specifieke thema's, zoals de middelen voor verbetering van de basisvaardigheden, voor het aanbieden van extra activiteiten in en om de school, voor de inzet van de brugfunctionaris en het aanbieden van schoolmaaltijden.

Een groot deel van deze middelen zijn niet als (structurele) bekostiging aan scholen verstrekt, maar als (tijdelijke) subsidie. Hierdoor is het aandeel structurele (basis)bekostiging aan scholen in de afgelopen jaren kleiner en het aandeel (tijdelijke) subsidies groter. Zo was in 2015 het aandeel subsidies van het totaal aan middelen dat scholen ontvangt nog circa 1%, in 2025 was dat circa 4%. In het onderwijs is al langer behoefte aan meer structurele middelen.

Het voordeel van subsidies ten opzichte van bekostiging is dat het mogelijk is om verplichtingen te kunnen stellen aan de besteding van de middelen. Het nadeel is dat subsidies steeds tijdelijk van aard zijn. Dat zit schoolbesturen in de praktijk in de weg, omdat zij geen duurzame investeringen kunnen doen en geen langetermijnbeleid kunnen voeren. Het personeel dat wordt aangesteld met incidentele middelen kan in veel gevallen alleen een tijdelijk contract krijgen. Dat is extra problematisch vanwege de arbeidsmarkttekorten, maar ook vanwege de onderwijskwaliteit. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het vertrek van leerkrachten en het aannemen van nieuwe leerkrachten gemiddeld genomen een negatief effect heeft op de leerprestaties voor taal en rekenen.[1] Kortom, het verstrekken van incidentele budgetten gaat in die gevallen ten koste van de effectiviteit van onderwijsbeleid. Ook zorgen subsidies voor extra administratieve lasten ten opzichte van reguliere bekostiging, omdat scholen een aanvraag moeten doen en specifieke verantwoording moeten leveren.

Het kabinet zet zich in om het aantal subsidies te verminderen. Uitgaande van de huidige subsidieregelingen gaat er in 2027 circa 1,9 miljard euro aan subsidies naar scholen. Voor het grootste deel hiervan zijn er concrete plannen om dit om te zetten naar structurele bekostiging, ter waarde van circa 1,2 miljard euro. Het gaat hier om:

– De middelen voor verbetering van de basisvaardigheden (structureel 515 miljoen euro) worden per 2027 niet langer als subsidie, maar als aanvullende bekostiging en per 2028 als gerichte bekostiging (zie hieronder voor een toelichting op het wetsvoorstel) verstrekt.
– De middelen voor school en omgeving, de brugfunctionaris en schoolmaaltijden (structureel 653 miljoen euro) worden per 2029 via één aanvullende bekostigingsregeling verstrekt. Om dit mogelijk te

[1] Kennisrotonde. (2024). *Wat is het effect van wisselingen van leerkrachten op de leerprestaties van leerlingen in het basisonderwijs?* (Kennisrotonde-antwoord KR. 2305).

maken, is een wetswijziging nodig. Dit wetsvoorstel wordt binnenkort voor internetconsultatie gepubliceerd.
– De middelen voor praktijkgerichte havo en praktijkgerichte programma's gl/tl (structureel 42 miljoen euro) worden per 2027 als aanvullende bekostiging verstrekt.

Voor nog eens circa 460 miljoen euro aan subsidies zijn er mogelijkheden om deze om te zetten in structurele bekostiging. Het gaat hier onder andere om de subsidies voor de onderwijsregio's en voor Sterk Techniekonderwijs. Wanneer de mogelijkheid zich voordoet om dit op een verantwoorde manier om te zetten naar bekostiging en de beoogde beleidsdoelen te kunnen realiseren, informeer ik uw Kamer daarover.

Het blijft wenselijk om in sommige gevallen subsidies te verstrekken. Bijvoorbeeld voor pilots, die incidenteel zijn, of wanneer heel specifieke groepen scholen bereikt moeten worden. Een deel van de (kleinere) subsidieregelingen ziet op kosten die echt tijdelijk zijn en per school kunnen verschillen op basis van daadwerkelijk gebruik. Daarom is het instrument van subsidie nog steeds nodig, maar wordt dit beperkt ingezet. Het gaat hier bijvoorbeeld om de subsidies voor zij-instroom en de lerarenbeurs. De kosten waarvoor deze subsidies worden verstrekt zijn tijdelijk en vinden alleen op scholen plaats die ook daadwerkelijk hiervan gebruik maken.

2) Een nieuw bekostigingsinstrument: gerichte bekostiging

Zoals hierboven is toegelicht is er in de afgelopen jaren, bij het beschikbaar komen van nieuwe budgetten, vaak gekozen voor het subsidie-instrument omdat een passend bekostigingsinstrument ontbrak. Het is op dit moment niet mogelijk om scholen zekerheid te bieden met structurele bekostiging en tegelijkertijd nog (tijdelijke) voorwaarden te kunnen stellen. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van alle inspanningen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Het wetsvoorstel gerichte bekostiging, dat recent aan uw Kamer is aangeboden[2], is bedoeld om deze lacune in het financiële instrumentarium op te vullen. Met gerichte bekostiging kunnen bestaande subsidies voor duurzame onderwijsverbeteringen worden omgezet in structurele bekostiging, waarbij tijdelijke verplichtingen nog steeds zinvol kunnen zijn. Daarnaast wordt aan schoolbesturen meer zekerheid gegeven door structurele bekostiging te verstrekken, terwijl er nog wel tijdelijk verplichtingen kunnen worden gesteld.

Met de introductie van gerichte bekostiging kan de overheid meer regie nemen op prioritaire thema's door hiervoor verplichtingen te kunnen verbinden aan de bekostiging. Er zijn verplichtingen mogelijk op de besteding, activiteit en informatievoorziening met betrekking tot effectiviteit. De verplichtingen gelden in principe vijf jaar, met de eenmalige mogelijkheid om dit nog eens te verlengen met vijf jaar. Gerichte bekostiging is bedoeld voor selectieve inzet en niet om bestaande middelen uit de lumpsum te vervangen. De basisbekostiging met bestedingsvrijheid blijft in stand. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt nader ingegaan op de noodzaak van dit nieuwe bekostigingsinstrument.

[2] Kamerstuk 36 981

Eerste toepassing: basisvaardigheden

Beoogd is om gerichte bekostiging voor het eerst toe te passen voor de middelen voor de verbetering van basisvaardigheden. Eind april is aan schoolbesturen gemeld dat alle scholen vanaf 2027 structureel een bedrag van 206 euro per leerling krijgen voor de verbetering van basisvaardigheden. Deze middelen zijn bedoeld om de leerprestaties op taal en de andere basisvaardigheden op alle scholen structureel te verbeteren. Het vervangt de subsidieregeling voor de verbetering van basisvaardigheden. De subsidieregeling voor scholen met een inspectieoordeel «onvoldoende» of «zeer zwak» blijft komende jaren nog wel bestaan. Scholen hoeven door de omzetting van de subsidie naar bekostiging geen aanvraag meer te doen voor de betreffende middelen, maar krijgen dit ambtshalve uitgekeerd. In 2027 worden de middelen nog verstrekt als aanvullende bekostiging. Met de PO-Raad en VO-raad worden afspraken gemaakt ten aanzien van de verantwoording over deze middelen.

Vanaf 2028 komt hiervoor gerichte bekostiging in de plaats. Met dit instrument zijn structurele investeringen mogelijk voor de verbetering van de basisvaardigheden. Ook maakt dit instrument het mogelijk om tijdelijk voorwaarden te kunnen stellen om te zorgen dat deze middelen effectief worden besteed aan het verbeteren van de basisvaardigheden. Zo is een ontwikkelplan vereist voor de verbetering van basisvaardigheden op basis van een evidence-informed werkproces. Dit houdt in dat scholen gebruikmaken van actuele en relevante kennis uit onderzoek en de praktijk bij het bepalen van hun aanpak om het onderwijs te verbeteren en daarbij goed te kijken naar de omstandigheden van de school. Dit plan, volgens een vast format, moet voor advies worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad. Voor een deel van de plannen vindt er op basis van een steekproef een inhoudelijke toets plaats door DUS-I. Als er geen ontwikkelplan wordt ingediend, het niet voldoet of het niet is voorgelegd aan de medezeggenschapsraad, dan start er een hersteltermijn. Mocht er dan nog steeds niet voldoende actie ondernomen zijn, dan heeft dat gevolgen voor de bekostiging die de school krijgt.

De tijdelijke verplichtingen zullen in principe voor vijf jaar gelden. Gedurende deze vijf jaar worden de resultaten op het gebied van basisvaardigheden gemonitord, onder andere met de leerprestaties op het gebied van taal en rekenen-wiskunde. Daarnaast wordt er ingezet op een kwalitatieve implementatiemonitoring en worden de ingediende plannen geanalyseerd.

Naast het effect op de basisvaardigheden wordt er kort na de invoering van de gerichte bekostiging ook een invoeringstoets uitgevoerd. Hiermee wordt geëvalueerd hoe de gerichte bekostiging uitwerkt in de praktijk, zowel bij scholen als in de uitvoering, waarbij aandacht is voor eventuele verbeteringen van het instrument. Als op basis van de voornoemde monitoringsmaatregelen de voortgang op het gebied van basisvaardigheden na vijf jaar onvoldoende is, dan kunnen de verplichtingen en monitoring met vijf jaar worden verlengd of kan de bekostiging worden beëindigd.

De concrete toepassing van gerichte bekostiging voor basisvaardigheden wordt momenteel uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Ik verwacht deze in het najaar van 2026 te publiceren voor internetconsultatie.

3) Meer transparantie in de bekostiging

Het is belangrijk dat de leraar en de schoolleider een stevige positie hebben als het aankomt op de onderwijskundige beslissingen binnen de schoolorganisatie. Zij staan het dichtst bij leerlingen en kunnen daardoor het best inschatten wat nodig is. Hoe de bekostiging besteed wordt, heeft immers invloed op de leerlingen in de klas. Bij de herijking van de sturing in het funderend onderwijs is vastgesteld dat de besteding van de bekostiging nog onvoldoende transparant is. Het is nodig om dit te verbeteren zodat er binnen de schoolorganisatie beter zicht komt op de besteding van de bekostiging en hierover een beter gesprek gevoerd kan worden. Dit betekent dat schoolbesturen leraren en schoolleiders beter moeten meenemen in de keuzes vanuit de bekostiging en zich daar beter over verantwoorden. Meer transparantie draagt ook bij aan realistische beelden over waar het geld aan besteed wordt en ondersteunt daarmee vertrouwen richting het schoolbestuur met betrekking tot de goede besteding aan het onderwijs zelf.

Om de transparantie over de besteding van de bekostiging te verbeteren, ben ik in gesprek met vertegenwoordigers van schoolbesturen, schoolleiders, leraren en ouders. In deze gesprekken wil ik tot concrete maatregelen komen om de verantwoording te verbeteren zonder dat dit leidt tot een onevenredige verhoging van de administratieve lasten. Uit de eerste gesprekken is al duidelijk dat de wens tot meer transparantie breed wordt gedeeld. Zo is er binnen de school de behoefte om beter te weten waar de bekostiging aan besteed wordt en is er ook bij schoolbesturen de behoefte om zichzelf te kunnen vergelijken met andere schoolbesturen.

Het is belangrijk dat de verantwoording op zorgvuldige wijze wordt vormgegeven. Zo geldt dat niet voor elke schoolorganisatie dezelfde inrichting leidt tot optimale resultaten voor de leerling. Hiermee wil ik rekening houden in de verdere uitwerking van de verantwoording.

Uit het onderzoek van Infinite[3] dat uw Kamer heeft laten uitvoeren, blijkt dat de uitgaven die schoolbesturen doen aan overhead vergelijkbaar zijn met de uitgaven aan overhead in de zorgsector. De uitgaven aan overhead lijken daarmee volgens het rapport niet onredelijk hoog. Daarbij geeft het onderzoek van Infinite ook inzicht in een aantal risico's van het sturen op een generieke norm voor overhead. Allereerst blijkt er geen relatie tussen de omvang van de overhead en de kwaliteit van het onderwijs. Wel kan de kwaliteit van overhead van invloed zijn. Een schoolbestuur kan bijvoorbeeld relatief veel uitgaven aan overhead hebben, maar daarmee wel veel diensten leveren en de leraar die voor de klas staat vergaand ontzorgen. De kwaliteit van overhead laat zich echter lastig vangen in één percentage. Een norm kan er daarmee toe leiden dat schoolbesturen (enkel) worden afgerekend op het volume van de overhead en niet op de kwaliteit van de diensten die daaronder vallen. Daarnaast kan een generieke norm leiden tot onbedoelde prikkels. Schoolbesturen kunnen hun taakbeleid aanpassen, waardoor taken die onder overhead vielen worden uitgevoerd door lesgevend of onderwijsondersteunend personeel. Op grond van de cijfers lijkt de overhead dan laag, maar feitelijk wordt deze dan voor een groter deel uitgevoerd door personeel dat voor de klas staat en zich daardoor minder bezig kan houden met lesgeven. Tot slot kennen de data die nu beschikbaar zijn om te gebruiken voor een norm nog tekortkomingen. Dit laatste punt wordt ook onderschreven door het onderzoek van Andersson Elffers Felix waar ik opdracht toe heb gegeven. Hierin is gekeken naar verschillende definities van overhead. Dit rapport is als bijlage bij deze brief opgenomen.

[3] 2025D50350

De hiervoor genoemde risico's herken ik en ik vind het belangrijk om hier rekening mee te houden. Tegelijk is het belangrijk dat we zorgen voor meer transparantie. We verkennen nu of het (aanvullend) voor de transparantie behulpzaam kan zijn om de middelen die naar het primaire proces gaan inzichtelijk te maken. Ook wordt samen met veldpartijen (vertegenwoordigers van schoolbesturen, schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen) bezien wat de beste wijze van verantwoorden is om de beoogde transparantie te bereiken. Bij het zorgen voor transparantie is het ook belangrijk dat de cijfers betrouwbaar zijn. Zoals hiervoor aangegeven kennen deze cijfers op dit moment nog tekortkomingen. Met veldpartijen werk ik daarom eveneens aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van deze gegevens. Daarmee moet het zowel mogelijk worden om op het niveau van het schoolbestuur als op landelijk niveau beter inzicht te verschaffen in het primaire proces en overhead. Daarmee geef ik ook invulling aan de motie Soepboer[4] die vraagt om onderzoek naar een normeringspercentage voor het onderwijsgeld in de lumpsum dat is bedoeld voor het primaire proces.

Uiterlijk in het tweede kwartaal van 2027 informeer ik uw Kamer over de actuele stand van zaken en concrete maatregelen die ik voor ogen heb.

Andere zaken omtrent de bekostiging

Evaluatie vereenvoudiging bekostiging

In de afgelopen jaren zijn er al stappen gezet om de bekostiging te verbeteren. Belangrijke stappen waren in 2022 en 2023, toen de bekostigingssystematiek voor respectievelijk het vo en het po ingrijpend is herzien en vereenvoudigd.[5] Het doel van deze vereenvoudigingen is geweest om te komen tot een transparanter, eenvoudiger en voorspelbaarder bekostigingssysteem waar minder onbedoelde sturing vanuit gaat. Bij de wetsvoorstellen destijds is een evaluatie aangekondigd, om te bekijken of de doelen van de vereenvoudiging zijn behaald. Hiervoor is een flitspeiling door ResearchNed uitgezet onder schoolbesturen in het funderend onderwijs. Ook zijn enkele onderdelen uit de memorie van toelichting of moties op basis van monitoring en analyses en binnengekomen signalen geëvalueerd.

Uit de flitspeiling blijkt dat de doelen van de vereenvoudiging zijn behaald. De huidige bekostiging leidt tot minder regeldruk voor schoolbesturen. 70% van de respondenten in het po en 76% in het vo geeft aan dat de bekostiging eenvoudiger of veel eenvoudiger is geworden. Daarnaast vindt ook circa de helft van de schoolbesturen de administratie gemakkelijker geworden en vindt circa een derde van de schoolbesturen de bekostiging minder sturend. De bekostiging kon voor de vereenvoudiging vaker onbedoeld sturend overkomen door haar gedetailleerde opbouw. Dit leidde tot keuzes die te vaak enkel financieel gedreven waren en niet zozeer onderwijsinhoudelijk.

Beide vereenvoudigingstrajecten hebben geleid tot herverdeeleffecten bij schoolbesturen. Voor beide trajecten is een uitgebreide overgangsregeling ingesteld, zodat schoolbesturen ruim de tijd hebben gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe hoogte van de bekostiging. Mede op verzoek vanuit uw Kamer[6] zijn de financiële effecten voor schoolbesturen

---

[4] Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 73

[5] Kamerdossiers 35 605 en 35 354

[6] Het gaat hier om de moties van het lid Peters (CDA) c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 10) en het lid Peters c.s. (Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 11) die met deze brief als afgedaan worden beschouwd.

gemonitord. Uit de monitoring zijn geen signalen naar voren gekomen dat er schoolbesturen zijn geweest die naar aanleiding van de vereenvoudiging in de financiële problemen zijn gekomen.

Specifiek voor het vo is, zoals aangegeven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, gekeken naar het effect van de vereenvoudiging op het aantal nevenvestigingen en de spreiding van technische vmbo-profielen. Sinds de vereenvoudiging krijgen, naast hoofdvestigingen, ook nevenvestigingen een vaste voet. Dit kan als onbedoeld gevolg hebben dat het aantal nevenvestigingen toeneemt. Er zijn in het vo geen signalen dat de vereenvoudiging heeft geleid tot een toename van het aantal nevenvestigingen. Er zijn geen grote veranderingen in de spreiding van de technische vmbo-profielen sinds de vereenvoudiging. In deze periode is er met het Sterk Techniekonderwijs gewerkt aan het in stand houden van het technische aanbod in het vmbo. Het aantal vestigingen die minstens één technisch vmbo-profiel aanbieden en de verdeling van de leerlingen over technische en niet-technische profielen is gelijk gebleven.

Op basis van bovengenoemde uitkomsten concludeer ik dat de vereenvoudiging van de bekostiging voor het po en vo succesvol is geweest. Ik vind het dus ook belangrijk dat we bij nieuw te nemen maatregelen steeds het belang van een eenvoudige systematiek in ogenschouw nemen.

Verlenging brede campusregeling

In 2022 is naar aanleiding van de motie Van Meenen[7] aanvullende bekostiging geïntroduceerd voor (twee) vestigingen onder dezelfde school die gezamenlijk het brede onderwijsaanbod aanbieden en als schoolcampus zijn georganiseerd. Deze regeling loopt tot 31 december 2026. Deze regeling wordt met twee jaar verlengd tot 31 december 2028. De regeling biedt een financiële stimulans voor scholen om het onderwijs vorm te geven op een manier waarbij leerlingen van de verschillende onderwijssoorten elkaar langer blijven tegenkomen. De ambitie uit het coalitieakkoord om te zorgen voor een goede regionale mix tussen brede brugklassen en onderwijs in één richting is een belangrijke basis voor een eventueel vervolg op deze regeling.

Tot slot

Een eenvoudige, voorspelbare en transparante bekostiging is een belangrijke randvoorwaarde om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Met deze brief heb ik toegelicht hoe de onderwijsbekostiging verder wordt verbeterd. Over vervolgstappen wordt uw Kamer geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen

[7] Kamerstukken II 2020/21, 31 289, nr. 446.