



Gespreksnotitie

Datum

1 oktober 2026

Contactpersoon

Edith Hooge, Hoogleraar Onderwijsbeleid, -bestuur en Governance

E-mail

Universiteit van Amsterdam

Rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs georganiseerd door de vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Met dit position paper lever ik graag een bijdrage aan de discussie over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs. Eerst expliciteer ik enkele perspectieven op (ontwikkelingen in de) overheidsfinanciering van het onderwijs, vanuit bestuurskundige en organisatiekundige invalshoek. Vervolgens ga ik in op het voorstel voor gerichte bekostiging in relatie tot de sturing van het funderend onderwijs.

De rijksoverheid heeft drie aangrijpingspunten om het onderwijs te sturen. Dit zijn 1) wettelijke deugdelijkheidseisen, 2) financiering en 3) extern toezicht. Met de vorm en inhoud van de deugdelijkheidseisen, bekostigingssystematieken en financieringsinstrumenten, en met de (wettelijke) positionering, taken en rollen van de onderwijsinspectie kan de rijksoverheid haar sturingsfilosofie voor het onderwijs handen en voeten geven.

Overheidsfinanciering als basisbekostiging

De belangrijkste functie van overheidsfinanciering van het onderwijs is het *bekostigen van onderwijs als basisvoorziening*, vanwege de grondwettelijke zorgplicht van de rijksoverheid om een kwalitatief deugdelijk, pluriform en vrij toegankelijk niveau van onderwijsvoorzieningen te faciliteren (Vermeulen & Zoontjes, 2000).

Het belang van toereikendheid

De bekostiging van het onderwijs als basisvoorziening, de basisbekostiging, is de belangrijkste inkomstenbron voor onderwijsorganisaties in het funderend onderwijs. Daarom moet de basisbekostiging in de eerste plaats *toereikend* zijn. Al beïnvloedt het systeem, of de wijze, van de bekostiging ook de kwaliteit, pluriformiteit en toegankelijkheid van het onderwijs, de *hoogte* van de bekostiging heeft hierop grotere impact.

Het huidige budget voor het funderend onderwijs is krap. De hoogte van de bekostiging primair zou primair moeten worden geënt op wat onderwijsorganisaties, gegeven hun specifieke omstandigheden, nodig hebben om toegankelijk onderwijs van goede kwaliteit te realiseren. Maar op dit moment blijkt het budget ontoereikend om hogere (kwaliteits)ambities te realiseren (McKinsey&Company, 2020), en het hoofd te kunnen bieden aan prangende landelijke onderwijsvraagstukken zoals bijvoorbeeld de dalende taalbeheersingsniveaus van leerlingen, kwalitatieve en kwantitatieve lerarentekorten, rechtvaardige onderwijskansen of ondermaatse onderwijshuisvestingen.

Dit gegeven van ontoereikendheid lijkt mij belangrijk om mee te wegen in de discussie over de introductie van een nieuw financieringsinstrument (gerichte bekostiging).

Zo stabiel, structureel, geconcentreerd en eenvoudig mogelijk.

Bezien vanuit het perspectief van onderwijsorganisaties (Verhoest en collega's, 2004; Vining, 2011) moet de financiering zo stabiel, structureel, geconcentreerd en eenvoudig mogelijk zijn. Om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, dat wil zeggen: dag-in-dag-uit voorzien in hoogwaardige scholing en vorming van kinderen en jongeren, goed werkgever zijn voor leraren en andere onderwijsprofessionals en zorgen voor adequate gebouwen en (ICT-)onderwijsinfrastructuur, moet de financiering:

- niet te vaak veranderen in hoogte of systematiek (stabiliteit);
- zo min mogelijk incidenteel, eenmalig of tijdelijk, zijn (structureel);
- niet te veel versnipperd of verkaveld zijn via geldstromen en -potjes (concentratie);
- overzichtelijk en niet te complex zijn (eenvoudig).

Daarboven op moeten de administratieve, plannings- en verantwoordingslasten die komen kijken bij de bekostiging of het financieringsinstrument proportioneel zijn, dat wil zeggen in verhouding tot de hoogte en omvang ervan. Als deze lasten niet opwegen tegen de (inhoudelijke) baten ervan is het niet proportioneel.

Ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek

Voor de basisbekostiging geldt tot de jaren negentig een declaratiesysteem, waarbij de onderwijsorganisaties bijna elke uitgave apart achteraf declareren bij het ministerie. Gaandeweg wordt declaratiebekostiging als steeds problematischer gepercipieerd. Het kent hoge administratieve lasten, zowel voor onderwijsorganisaties als voor de overheid. Bij de vaststelling van de vergoeding achteraf worden vaak overschrijdingen geconstateerd en er is het risico van inefficiënte inzet van publieke middelen, bijvoorbeeld als onderwijsorganisaties hun uitgavenpatroon strategisch aanpassen om het maximale te kunnen declareren.

Het draagvlak voor de invoering van lumpsumbekostiging groeit. Met lumpsumbekostiging kan de overheid vooraf exact bepalen hoeveel budget er naar het onderwijs gaat. Bovendien past lumpsumbekostiging bij de dan vigerende sturingsfilosofie van 'overheid op afstand' en autonomievergroting. In 1996 wordt lumpsumfinanciering ingevoerd in het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs volgt tien jaar later. Met lumpsumbekostiging beschikken onderwijsorganisaties over grote beleidsvrijheid en beslissingsruimte bij de inzet van financiële middelen.

Vanaf de jaren tien worden langzaamaan andere vormen van financiering ingevoerd voor het funderend onderwijs, waardoor het aandeel van basisbekostiging in de vorm van lumpsumfinanciering uiteindelijk afneemt tot ongeveer driekwart van het totaal (Onderwijsraad, 2023). De basisbekostiging heeft stapsgewijs plaatsgemaakt voor aparte regelingen, zoals subsidies, aanvullende bekostiging en ondersteuningsfinanciering.

Bij de discussie over de introductie van gerichte bekostiging moet ook worden meegenomen dat gedurende de afgelopen dertig jaar onderwijsorganisaties in het funderend onderwijs te maken hebben met *instabiele lumpsumbekostiging, geflankeerd door een complex geheel van incidentele, gefragmenteerde/verdeelde financieringsvormen met een administratieve, plan- en verantwoordingslast die lang niet altijd proportioneel is.*

Overheidsfinanciering als sturings- of beleidsinstrument

Overheidsfinanciering heeft ook de functie van een potentieel effectief instrument om het onderwijs te sturen en beleidsambities te realiseren (Claessens, 2024; Lathouwers & Boef, 2022). Sinds de eeuwwisseling gebeurt dit in toenemende mate, bijvoorbeeld met de introductie van prestatie- en kwaliteitsbekostiging en de inzet van onderwijsfinanciering als prikkel of sanctie (De Boer, 2021), als conditie bij akkoorden en convenanten (Hooge, 2017; Hooge et al., 2022), via “competitieve tenderprocedure of loting” (Onderwijsraad, 2023, p. 33) of met (incidentele) doelfinanciering. Doelfinanciering wordt vaak ingezet om bepaalde beleidsdoelen te realiseren of een impuls te geven aan verbetering of vernieuwing in het onderwijs en kan variëren van incidenteel tot structureel. Het versnipperd het onderwijsbudget en beperkt de beleidsvrijheid van onderwijsinstellingen. Bovendien kunnen vanwege het vaak incidentele karakter ervan onderwijsorganisaties geen structurele uitgaven doen zoals nieuw personeel aannemen of investeren in ICT-infrastructuur. Recent, met het Masterplan Basisvaardigheden, zet de overheid doelsubsidies ook in voor onderwijsambities die gedekt zouden moeten worden via de basisbekostiging.

Overheidsfinanciering om het onderwijsbestel vorm te geven

Met overheidsfinanciering geeft de rijksoverheid tenslotte ook vorm aan *de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsbestel*. Na rigoureuze autonomie- en schaalvergroting, overheid-op-afstand, overgang van een declaratiestelsel naar lumpsumfinanciering en decentralisaties van het arbeidsvoorwaardenoverleg, verloopt de overheidssturing van het onderwijs na 2000 voornamelijk via het (her)inrichten en wijzigen van (de rollen en posities van de actoren) in het onderwijsbestel (Bronneman, 2011, p. 28), ook met behulp van financieringsstromen.

Vanaf midden jaren tien komt de dynamiek van samenwerkende onderwijsorganisaties in netwerken en samenwerkingsverbanden opgang, wel of niet vrijwillig, en al dan niet beleidsgestuurd. Met deze ‘bovenbestuurlijke’, vaak regionale, netwerkvorming en samenwerking, leveren onderwijsorganisaties een deel van hun autonomie in ten gunste van regionale – soms landelijke en internationale – sturing van het onderwijs. Dit ontwikkelt zich verder tot netwerksturing van meerdere actoren op verschillende bestuurlijke niveaus en een overheid in de rol van ‘meta-bestuurder’ (Hooge et al., 2022).

Sinds de interventie tijdens de coronacrisis met het Nationaal Programma Onderwijs van 8,5 miljard euro, is er weer ruimte voor maakbaarheidsgeloof, centrale sturing en rationele planning. Het NP Onderwijs legitimeert directe sturing van het onderwijs door de rijksoverheid en dat krijgt na 2021 onder de noemers ‘betrokken overheid’ en ‘gerichte bekostiging’ vervolg krijgt.

Gerichte financiering

Bij het financieren van specifieke beleidsdoelen, dus bij overheidsfinanciering als sturings- of beleidsinstrument, schuift de rijksoverheid vaak richting de stoel van onderwijsbestuurders, schoolleiders en leraren om te gaan ‘micromanagen’ op het niveau van schoolorganisatieprocessen en/of onderwijsleerprocessen in de klas. Voorbeelden hiervan uit het verleden zijn de prestatiebox binnen de sectorakkoorden, de menukaart bij het NP Onderwijs en verschillende extra geoormerkte subsidies, bijvoorbeeld op het gebied van excellentie of onderwijsinnovatie. Inhoudelijk zijn hier vaak goede redenen voor en is er breed politiek-maatschappelijk draagvlak, maar vanuit de optiek van bekostiging ondermijnen deze vormen van specifieke financiering de lumpsumfinanciering, omdat ze de eigen koers en vrije besteding van onderwijsorganisaties aan banden leggen, doorkruisen of verstoren, en zorgen voor disproportionele administratieve, plannings- en verantwoordingslasten.

Nu ligt er het wetsvoorstel om zogenoemde gerichte bekostiging te introduceren in het funderend onderwijs, met als doel verbetering van onderwijs in de basisvaardigheden. Opvallend is dat met gerichte bekostiging wordt voorzien in extra, aparte, financiering voor het realiseren van kwaliteitsambities, die normaalgesproken door de basisbekostiging zouden moeten worden gedekt.

Hoewel in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat gerichte bekostiging gefocust en specifiek zal worden ingezet, wordt expliciet genoemd dat het bedoeld is voor verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Zaken dus die diep ingrijpen op de inhoud en vormgeving van het onderwijs. Zo worden naast verbetering van de basisvaardigheden in het wetsvoorstel bijvoorbeeld ook gelijke kansen van leerlingen en de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel genoemd. Ook de verplichtingen die worden verbonden aan de gerichte bekostiging schrijven onderwijsinhoudelijke details voor, zoals een vast format voor een evidence-informed aanpak dat bovenop het schooleigen curriculum komt, inclusief keuzes voor methoden en didactiek. En een ontwikkelplan op schoolniveau voor de besteding van de gerichte bekostiging dat naast het eigen koersplan, strategie of schoolplan zal komen te staan.

De wens om met gerichte bekostiging als overheid meer grip en zicht te krijgen op de besteding van de middelen zal naar mijn idee niet bewaarheid worden. In de dagelijkse praktijk kunnen onderwijsorganisaties de verschillende aspecten van scholing en vorming niet opknippen in losse onderdelen zoals het bijbrengen van basisvaardigheden of het realiseren van gelijke onderwijskansen. Het is praktisch ondoenlijk om te onderscheiden aan welke aspecten en onderdelen van het onderwijs de middelen uit de verschillende geldstromen en financieringsmechanismen worden besteed. Bij de verantwoording zullen scholen en hun besturen zich genoodzaakt voelen tot strategisch gedrag zoals *window-dressing* en het creëren van een papieren werkelijkheid.

Gerichte bekostiging zoals nu voorgesteld holt bovendien de lumpsumfinanciering verder uit, ook omdat het een heel andere besturingsfilosofie vertegenwoordigt dan lumpsumfinanciering. Het staat haaks op het principe van lumpsumfinanciering omdat niet meer de hele onderwijsorganisatie met het schoolbestuur als bevoegd gezag aangrijpingspunt voor financiering is, maar de afzonderlijke scholen. Hiermee ‘breekt’ de overheid letterlijk in onderwijsorganisaties in, en neemt (deels) de interne sturing en middelenverdeling over.

Gerichte bekostiging lijkt ook een vorm van prestatiesbekostiging te zijn. Niet alleen omdat de overheid het geld kan terugvorderen als niet wordt voldaan aan de condities, maar ook omdat die condities lijken te worden geformuleerd in termen van prestaties en resultaten van scholing en vorming: de *beheersing* van de basisvaardigheden door leerlingen, *gelijke kansen* voor leerlingen, enzovoort. Of onderwijs verbeterd kan worden door de centrale overheid door middel van een vorm van prestatiebekostiging is twijfelachtig, en verdient onderbouwing met een robuuste beleidstheorie.

In mijn ogen werpt het wetsvoorstel gerichte bekostiging eigenlijk de vraag op: wie kan het onderwijs beter sturen, de rijksoverheid of de (besturen van) onderwijsorganisaties? Dertig jaar geleden is lumpsumfinanciering ingevoerd vanuit de gedachte dat (onderwijsbesturen van) onderwijsorganisaties in relatieve autonomie, binnen wettelijke kaders, het onderwijs beter kunnen sturen dan de rijksoverheid, omdat zij dichter bij hun scholen en opleidingen te staan. Wint de gedachte nu terrein dat de centrale overheid beter bij machte is om dit te doen, vanuit een helicopterview op het functioneren en de kwaliteit van het hele onderwijsstelsel, een betere informatiepositie en met een gereedschapskist vol (financiële) sturingsinstrumenten?

Of het nu gaat om lumpsumfinanciering, prestatiebekostiging, een declaratiestelsel of gerichte bekostiging, elk financieringssysteem of -instrument reflecteert een bepaalde sturingsfilosofie en politieke keuzes. Daarom zou naar mijn oordeel gerichte bekostiging nu niet als los nieuw financieringsinstrument moeten worden ingevoerd, maar kan het wel worden benut om de hoogte en de wijze van financiering van het funderend onderwijs grondig te doordenken en (politiek) te bediscussiëren, inclusief de onderliggende sturingsfilosofie(ën) en de inrichting van het onderwijsbestel. Pas dan kan de rijksoverheid helderheid scheppen over haar sturingsfilosofie voor het onderwijs, de hoogte en systematiek van de (basis)bekostiging, en welke actoren op welk bestuurlijk niveau in het onderwijsbestel worden gefinancierd.

Tot slot, als het gaat om de wens tot meer grip en zicht op de besteding van de middelen door onderwijsorganisaties het volgende. In het advies van de Onderwijsraad uit 2018 staan hierover behartenswaardige zaken in relatie tot de besteding van lumpsumbekostiging. En, in lijn met het advies van de Commissie Vendrik (2026) over de herziening van de bekostiging mbo, zou ik in ieder geval willen pleiten voor meer en betere beleidsinformatie. Dat stelt de minister in staat daadwerkelijk haar of zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken en daarover aan u, het parlement verantwoording af te leggen.

Referenties

Boer, J.A. de (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Academisch Proefschrift. Den Haag: Boom juridisch.

Bronneman-Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Claessens, M. (2024). Nieuwe bekostigingsvormen voor een 'betrokken overheid': over de autonomie van onderwijsorganisaties in relatie tot een 'gerichte' en 'genormeerde' bekostiging. In: Schoonhoven, R. van, Claessens, M. & Streefkerk, J. (Red.) (2024). *Overheid en onderwijs: rechtsverhoudingen op drift? Preadviezen NVOR*. Den Haag: Boom, 53-108.

Commissie-Vendrik (2026) / Reviewcommissie herziening mbo (2026). *Herziening van de bekostiging van het mbo*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E. H., Waslander, S., & Theisens, H. (2022). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.

Lathouwers, B.F.P.M. & Boef, E.P.M. (2022). Over autonomie en overheidssturing in het onderwijs. *NTOR Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 34(4), 191-207.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Vermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2000). Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht. In: Kortmann, C. A. J. M. (2000). *De Awb en de bijzondere wetgeving*. Boom Koninklijke Uitgevers, 145-186.

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.

Vining, A. (2011). Public Agency External Analysis Using a Modified "Five Forces" Framework. *International Public Management Journal*, 14(1) 63-105.