

Sturing en bekostiging van het funderend onderwijs

Prof. dr Marlies Honingh
Universiteit Utrecht/ NSOB
September 2026

Position paper sturing en bekostiging van het funderend onderwijs (TK commissie voor OCW)
Donderdag 1 oktober 2026

Inleiding

In de Mémoire van toelichting¹ lezen we (1) de nadrukkelijke wens om tot daadkrachtige verbetering van onderwijsprestaties te komen, en (2) de behoefte aan meer grip op centraal niveau via doelgerichte bekostiging. Het gaat hier nadrukkelijk niet om twee separate behoeften maar om de gedacht dat de voorgestelde bekostigingssystematiek grip biedt en van betekenis is voor onderwijsprestaties.

Deze lijn van redeneren raakt het fundament en daarmee enkele cruciale uitgangspunten van het onderwijsstelsel en de daarin beschreven verhouding tussen de overheid en onderwijsorganisaties². Het vraagstuk rond een aanvullend financieringsinstrument is dan ook niet te lezen als een lichte vorm van bijsturing maar als een fundamentele wijziging in het denken over sturing, autonomie, de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en stelselverantwoordelijkheid.

Een langer sluimerende stelselwijziging?

De aandacht voor onderwijskwaliteit staat sinds de jaren tachtig³ van de twintigste eeuw continu op de politieke agenda en is een centraal aangrijpingspunt voor beleidsontwikkeling⁴. Aanvankelijk was het verhogen van de onderwijskwaliteit een reden om de autonomie van onderwijsorganisaties en hun bestuurders te vergroten. Duidelijk was op dat moment dat centrale sturing en een gedetailleerde declaratiestelsel niet voldeden om ambities waar te maken. Het was tijd om los te komen van centrale sturing.

Met een toename van autonomie voor scholen en hun besturen nam in de loop der tijd ook het toezicht op kwaliteit toe en werd de term deugdelijk onderwijs (een sleutelbegrip in de wetteksten, art. 23) losgelaten en vervangen door onderwijskwaliteit. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) die in 2002 in werking trad⁵, werden kwaliteitsaspecten voor het eerst geconcretiseerd. Vanaf 2010 werd het verhogen van de onderwijskwaliteit het argument om meer grip te krijgen op besturen en hun werkwijzen⁶. De aandacht voor onderwijskwaliteit spitst

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2026). Gerichte bekostiging van het funderend onderwijs, Kamerstukken II 2025/26, 36 981, nr. 3.

² Raad van State. Raad van State. (2025). Advies over voorstel voor het invoeren van gerichte bekostiging in het onderwijs, W05.25.00133/I.

³ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen van de bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

⁴ Karsten, S. (1999). *Neoliberal Education Reform in The Netherlands*. Comparative Education, 35 (3), 303-317.

⁵ Honingh, M. & Van Thiel, S. (2014). *Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs*. Bestuurskunde, 23 (1).

zich vanaf dat moment toe op taal en rekenen als meetbare aspecten van onderwijskwaliteit – oftewel, de basisvaardigheden. Deze meetbare basisvaardigheden spelen vanaf dat moment een centrale rol in de kwaliteitsbeoordeling en -controle door de rijksoverheid.

Daarnaast heeft de overheid sinds 2010 de mogelijkheid om bij achterblijvende onderwijskwaliteit te interveniëren. Wanneer de minimum leerresultaten niet gehaald worden door leerlingen, kan worden besloten de financiering te beëindigen⁷. Op deze manier heeft de overheid meer grip gekregen op onderwijsinhoudelijke aspecten en wordt de onderwijsinhoudelijke autonomie van onderwijsorganisaties ingeperkt.

Waar de overheid zich, in lijn met uitgangspunten van het stelsel eerder terughoudend opstelde ten opzichte van het onderwijsinhoudelijke proces, is sinds 2010 een duidelijke verschuiving zichtbaar naar een meer sturende rol. In de debatten over basisvaardigheden is sindsdien een sterke focus te zien op prestaties, op vastgestelde referentieniveaus, monitorstudies en vooral grote kwantitatieve studies die zicht geven op de basisvaardigheden, de prestaties van leerlingen in vergelijkend internationaal perspectief en op gehanteerde onderwijsmethoden in de klas. Opvallend daarbij is dat de nadruk steeds wordt gelegd op prestaties van leerlingen⁸.

Tussenconclusie ten aanzien van het stelsel:

De basisgedachte die ten aanzien van autonomie en de bekostigingsstructuur zien we in de huidige praktijk maar ten dele terug. Zo wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van aanvullende subsidies, worden er tijdelijke en ad hoc ingrepen gedaan en zien we een door de tijd heen sterker wordende behoefte om direct in te grijpen bij incidenten of tegenvallende prestaties. Deze rol past niet bij de gedachte dat de overheid stelselverantwoordelijkheid heeft en op afstand functioneert. Het voorstel dat nu gedaan wordt ten aanzien van een aanvullend bekostigingsinstrument, is in lijn met een al langer sluimerende wijziging van het stelsel.

Noodzaak van een micro-, meso- en macro-perspectief

In onderwijsonderzoek wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen micro-, meso- en macroniveau. De combinatie van onderzoeksniveaus en analyses is noodzakelijk om in samenhang zicht te krijgen op het functioneren van het stelsel, onderwijsorganisaties en individuele leerlingen⁹.

Met de sterke beleidsmatige focus op basisvaardigheden en leerlingprestaties die nu ook blijkt uit het wetsvoorstel, zien we een eenzijdige gerichtheid op het microniveau. Er wordt sterk geleund op omvangrijke monitorstudies en vergelijkend onderzoek die gericht zijn op individuele leerlingprestaties. Deze studies bieden overzicht en zijn absoluut waardevol en onmisbaar. Laat daar geen twijfel over bestaan. Toch zijn deze studies minder bruikbaar wanneer het gaat om het komen tot een gedegen probleemanalyse of een op evidentie berustend aangrijpingspunt voor beleid.

⁷ Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice* 4 (4), 398-417.

⁸ Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁹ Honingh, M. Toonen, T., Samwel, J., Chin-A-Fat, N., Henriks, W. & H. den Uijl (2026). *Weten van wetenschap. Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijsonderzoek naar basisvaardigheden*. NSOB.

Onderzoek op het mesoniveau (niveau van de onderwijsorganisatie) laat juist zien dat het denken in termen van directe sturing en effectiviteit nauwelijks mogelijk is in het onderwijs¹⁰. Ook het causale bewijs voor de relatie tussen afzonderlijke sturingsarrangementen en onderwijsprestaties is zeer beperkt. Er is meer bewijs dat onder invloed van beleid een thema's prioriteit krijgen, er consistentier gerapporteerd wordt of er bestuurlijke aandacht ontstaat, dan dat er een effect is op leerresultaten van leerlingen. Ook laat onderzoek zien dat de kwaliteit en de aard van de sturingsrelaties tussen intern toezicht, bestuur, schoolleiders en docententeams varieert en van belang is voor het werken aan onderwijsverbetering¹¹.

Het is gegeven wat er bekend is over indirecte vormen van sturen en effectiviteit niet aannemelijk dat er maar één manier van besturen of interveniëren is die succes belooft. Begrip van dit inzicht dwingt oog te hebben voor de rationale achter de bestaande bestedingsvrijheid op het niveau van onderwijsorganisaties om te komen tot een optimale benutting van financiering.

Grip op prestaties

De aandacht voor grip in het voorstel lijkt voorbij te gaan aan het verschil dat er bestaat tussen organisaties en vormen van sturen. Een gevolg daarvan is dat er ook weinig aandacht is voor verschil tussen de formele structuur en de dagelijkse praktijk. Het is dan ook de vraag in hoeverre grip via een bekostigingsinstrument daadwerkelijk betekenisvol is voor het komen tot een verbetering van onderwijsprestaties. Ook hier geldt dat het te simpel is om er vanuit te gaan dat er een directe relatie is tussen een bekostigingsinstrument en prestaties.

De drie geformuleerde vragen

Op basis van voorgaande reflectie kom ik tot de volgende beknopte reacties op de drie geformuleerde voorbereidingsvragen:

Vraag 1

Het behouden van bestedingsvrijheid op het niveau van onderwijsorganisaties (lees: besturen) blijft noodzakelijk om te kunnen komen tot consistente sturing voor de midden en langere termijn. Op die manier kunnen besturen rekening houdend met variatie tussen scholen, lokale en contextuele vragen om te komen tot afgewogen beleid en bestedingen. Suggesties van generieke aansturing op centraal niveau (landelijke overheid) suggereren een 'one-size fits all' benadering waarvan op basis van onderzoek bekend is dat die in het onderwijs eerder schadelijk dan heilzaam is. Op basis van bestaand onderzoek is het logisch om te sturen op de versterking

¹⁰ Land, D. (2002). Local School Boards Under Review: Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement. *Review of Educational Research*, 72(2), 229-278.; Ranson, S., Farrell, C., Peim, N., & Smith, P. (2005a). Does Governance Matter for School Improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), 305-325.; Honingh, M., Ruiter, M., & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs -Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.

¹¹ Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G., & Bajaj, A. (2011). The Role of School Board Social Capital in District Governance: Effects on Financial and Academic Outcomes. *Leadership and Policy in Schools*, 10(1), 1-42.; Honingh, M., Basten, F., Oude Groote Beverborg, A. & M. Nolen (2022). *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: De sleutel tot toekomstgericht onderwijs?* Nijmegen: Institute for Management Research.

van situationeel handelen en de professionaliteit en aanwezigheid van capaciteit op het niveau van docenten, schoolleiders en bestuurders.

Vraag 2

Deze vraag suggereert dat een herziening noodzakelijk is in de relatie tussen besturen en de overheid om te kunnen komen tot verbetering van kwaliteit. In wetenschappelijk onderzoek zijn mij geen bronnen bekend die deze aanname voldoende onderbouwen. De verantwoordelijkheid van de overheid is gericht op het stelsel en zou daarmee gericht dienen te zijn op het versterken van het handelingsrepertoire en de capaciteiten van actoren in onderwijsorganisaties (zie vraag 1). Ook weten we dat juist de onderlinge sturingsrelaties tussen hen van groot belang zijn om systematisch aan verwezenlijking van geformuleerde doelen en ambities te komen. Daarmee wordt duidelijk dat het meer om een voorwaarde scheppende rol van de overheid gaat. Zicht en een helder begrip van het stelsel zijn dan de eerste vereisten. Ook de Raad van State wijst hier al op.

Vraag 3

Het lijkt mij eerder zaak om een helder en diepgaand begrip te hebben van het stelsel. Dan wordt duidelijk welke rol financiering speelt en zal ook inzichtelijk worden dat de relatie tussen bekostiging en prestaties niet zo causaal en eenduidig is als gesuggereerd wordt. Daarmee roept deze vraag een wedervraag op. Wat wordt verstaan onder grip en waartoe dient grip? Grip kan geen doel in zichzelf zijn, lijkt mij. Kennis van het stelsel kan helpen inzien dat het komen tot kwaliteit meer verlangt dan geoormerkte financiering middels een nieuw instrument.

Afsluitende reflectie ten aanzien van het wetsvoorstel 'gerichte bekostiging'

Met het wetsvoorstel 'gerichte bekostiging' wordt een nieuwe vorm van sturing voorgesteld voor een beperkte aantal jaren. Daarmee is het ten eerste de vraag in hoeverre dit instrument bij kan dragen aan een structurele verbetering van de prestaties. Bovendien is het niet ondenkbaar dat de gevraagde verantwoording juist voor extra druk zorgt. Het ligt gezien de grote uitdagingen en ambities die er zijn meer in de rede om te verwachten dat structurele, stabiele financiering volgens een heldere structuur het meest doeltreffend is. Zeker wanneer vastgesteld werd dat het wenselijk is dat er stabiliteit en ruimte is om het aanwezige docerende, leidinggevende en bestuurlijke vermogen optimaal te benutten en waar nodig te versterken om langs die route te werken aan kwaliteit van onderwijs.