



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

De lumpsumsystematiek in het funderend onderwijs

**Een verkenning voor het Kennisagenda-thema Financiering
van het onderwijs van de commissie OCW**



Colofon

Auteurs	5.1.2e
Afdeling	Dienst Analyse en Onderzoek
Versienummer	1
Datum	27 november 2025
Kenmerk	20251127-rapport-De lumpsumsystematiek in het funderend onderwijs
Status	Definitief



Samenvatting

De bekostiging of financiering van het onderwijs en het inzicht in de besteding van de middelen is een terugkerend thema op de Kennisagenda van de commissie OCW. Tussen 2017 en 2019 pakte de commissie dit thema al eerder op, in reactie op (de uitvoering van) de [motie Duisenberg](#) c.s. (2015). Deze motie verzocht de regering "meerdere alternatieven voor of naast de lumpsum te ontwikkelen waarbij publieke middelen, in het bijzonder middelen die een specifiek doel beogen, heldere doelstellingen krijgen en de voortgang inzichtelijk wordt".

Sindsdien zijn er diverse ontwikkelingen geweest op dit dossier, maar is de problematiek rondom het inzicht in de besteding van de middelen nog altijd actueel. De [Onderwijsraad](#) refereerde hier bij de vorige kabinetsformatie nog aan: *"De raad benadrukt dat scherp moet worden bewaakt dat de publieke middelen voor het onderwijs efficiënt en effectief kunnen worden besteed. Dit vraagt om structureel bekostigen op basis van wat nodig is voor goed onderwijs, incidentele (tijdelijke) financiering en doelsubsidies zo veel mogelijk vermijden en helderdere, inhoudsrijkere verantwoording door school- en instellingsbesturen over de besteding van de middelen."*

In het verlengde hiervan agendeerde de commissie de vraag hoe een systeem van zo structureel mogelijke bekostiging eruit ziet en hoe er tegelijkertijd nog kan worden gestuurd op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en voldoende inzicht verkregen kan worden in de besteding van de middelen.

In de voorliggende rapportage van de commissiestaf is een aantal kennisvragen rondom de lumpsum opgepakt, waarvan de antwoorden mede een bijdrage kunnen leveren aan de voorbereiding van de behandeling van het Wetsvoorstel *Gerichte bekostiging funderend onderwijs*.

Het betreft de volgende vragen:

1. Welke vormen van bekostiging en verantwoording waren er vóór de invoering van de lumpsum in het funderend onderwijs?
2. Welke mogelijkheden zijn er binnen de lumpsum in het verleden in het funderend onderwijs al uitgetoetst door geld te koppelen aan specifieke doelen?
3. Kan de bekostiging van scholen en besturen efficiënter en hoe ziet dat er dan uit?

In de rapportage wordt de aanloop naar de lumpsumsystematiek geschetst in paragraaf 2.1. Na invoering van de lumpsum is op diverse manieren aan de systematiek gesleuteld. Er waren vereenvoudigingsoperaties van de bekostiging, waardoor schoolbesturen hun (meerjarige) financiële planning konden verbeteren (zie paragraaf 2.2). Ook zijn diverse varianten van geormerkte bekostiging binnen de lumpsum ingevoerd. De bekendste voorbeelden daarvan zijn de bestemmingsbox en de prestatiebox, gekoppeld aan bestuursakkoorden per onderwijssector. Over deze middelen moesten schoolbesturen in het jaarverslag apart verantwoording afleggen. Hiermee kwam er enigszins zicht op de besteding van de middelen voor deze beleidsdoelen. Meer recent is geëxperimenteerd met het toedelen van middelen op schoolniveau (werkdrukmiddelen, zie hoofdstuk 3).



Ook de commissie OCW heeft zich in het verleden regelmatig gebogen over de lumpsumsystematiek (zie paragraaf 2.3).

Al met al geldt, hoe meer verantwoording, hoe meer inzicht in de besteding van de middelen. De verantwoording geschiedt doorgaans via het jaarverslag van schoolbesturen, maar meer verantwoording leidt ook tot extra administratieve lasten bij schoolbesturen. Meer inzicht in de besteding van de middelen zegt ook nog niets over de doeltreffendheid van die inzet. Uit aanvullend onderzoek zal moeten blijken of interventies die worden ingezet voor specifieke beleidsdoelen na een aantal jaren ook leiden tot de beoogde verandering.

Een wetsvoorstel met een nieuw instrument om binnen de lumpsum te kunnen oormerken, het Wetsvoorstel *Gerichte bekostiging*, zou volgens het kabinet moeten leiden tot meer 'zicht en grip' op de besteding van de onderwijsmiddelen. Ook zou de overheid hiermee sterker kunnen sturen op verbetering van het onderwijs in bijvoorbeeld de basisvaardigheden. De Raad van State wees in zijn advies¹ echter op de bijdrage die het nieuwe instrument levert aan de situatie waarin het stelsel in toenemende mate aan de hand van twee tegengestelde uitgangspunten is ingericht: bestedingsvrijheid voor scholen enerzijds en centrale overheidssturing anderzijds. De Raad van State adviseert het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van de bredere discussie over de wenselijke inrichting van het stelsel. Daaruit zouden dan ontwerpprincipes voor bekostiging en verantwoording kunnen volgen.

Los van een eventueel nieuw bekostigingsinstrument zou in het kader van dit kennisagenda-thema nog kunnen worden nagegaan in hoeverre er in de bestaande verantwoordingssystematiek nog verbetermogelijkheden zitten. En hoe kan het doeltreffendheidsonderzoek worden verbeterd? Dit vraagt om een nadere verkenning.

¹ Advies Raad van State wetsvoorstel Wijziging WPO, WVO 2020 en enkele andere onderwijswetten, 15 oktober 2025 (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@151465/w05-25-00133/>).



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	4
2 Achtergrond financiering van het onderwijs	5
2.1 Bekostiging en verantwoording vóór de lumpsum	5
2.2 Bekostiging en verantwoording in het funderend onderwijs na invoering van de lumpsumfinanciering	6
2.3 Aandacht lumpsum binnen de commissie OCW	9
3 Regelingen binnen de lumpsum die geld koppelen aan specifieke doelen	12
4 Mogelijkheden om de bekostiging (en verantwoording) van scholen en besturen efficiënter in te richten	17
5 Conclusie	19



1 Inleiding

Bij de start van het Kennisagenda-thema *Financiering van het onderwijs* in het voorjaar van 2024 constateerde de commissie OCW twee grote vraagstukken. Enerzijds is er, binnen het decentrale systeem met lumpsumfinanciering, nog steeds een gebrek aan inzicht in de besteding van de middelen. Er gaat veel geld naar het onderwijs, er komt ook regelmatig incidenteel en structureel geld bij, maar het is lastig te volgen of en hoe het geld wordt ingezet voor specifieke beleidsdoelen, zoals het verbeteren van de basisvaardigheden of het professionaliseren van leraren. Het was de wens van de commissie om meer inzicht te krijgen in wat er met het geld gebeurt en waar dit terecht komt.

Anderzijds ziet de commissie grote opgaven voor het onderwijs en dat het lastig blijkt om deze op te lossen. De Onderwijsraad refereert hier ook aan in een brief en stelt het volgende: "De raad benadrukt dat scherp moet worden bewaakt dat de publieke middelen voor het onderwijs efficiënt en effectief kunnen worden besteed. Dit vraagt om structureel bekostigen op basis van wat nodig is voor goed onderwijs, incidentele (tijdelijke) financiering en doelsubsidies zo veel mogelijk vermijden en helderdere, inhoudsrijkere verantwoording door school- en instellingsbesturen over de besteding van de middelen."²

De commissie vraagt zich in het verlengde hiervan af hoe een systeem van zo structureel mogelijke bekostiging eruit ziet en hoe er tegelijkertijd nog kan worden gestuurd op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en voldoende inzicht verkregen kan worden in de besteding van de middelen. Deze vraag is ook relevant voor de discussie over de herijking van de sturing in het onderwijs, waarvoor de brief van voormalig minister Paul een eerste aanzet gaf.³ Het wetsvoorstel over Gerichte bekostiging funderend onderwijs, dat een nieuw bekostigingsinstrument voorstelt, raakt ook aan deze discussie.⁴

In 2024 en 2025 zijn diverse kennisactiviteiten uitgevoerd.⁵ In voorliggende rapportage van de commissiestaf is een aantal kennisvragen rondom de lumpsum opgepakt, waarvan de antwoorden mede een bijdrage kunnen leveren aan de voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel Gerichte bekostiging funderend onderwijs.

Het betreft de volgende vragen:

1. Welke vormen van bekostiging en verantwoording waren er vóór de invoering van de lumpsum in het funderend onderwijs?
2. Welke mogelijkheden zijn er binnen de lumpsum in het verleden in het funderend onderwijs al uitgetoetst door geld te koppelen aan specifieke doelen?
3. Kan de bekostiging van scholen en besturen efficiënter en hoe ziet dat er dan uit?

² Onderwijsraad (2024). [Brief aan de informateur](#).

³ Kamerstuk II 2023/24, [31293, nr. 727](#).

⁴ De status van dit wetsvoorstel is dat de Raad van State heeft geadviseerd (dictum C). Het is nog onduidelijk wanneer dit voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

⁵ Zie voor meer informatie het [introdunctiedossier van de commissie](#), paragraaf 3.1.



2 Achtergrond financiering van het onderwijs

In dit hoofdstuk wordt globaal ingegaan op de achtergrond van de financiering van het funderend (primair en voortgezet) onderwijs. Daarbij wordt ingegaan op de bekostiging en verantwoording vóór en na invoering van de lumpsumfinanciering.

2.1 Bekostiging en verantwoording vóór de lumpsum

Voor invoering van de lumpsumfinanciering werkte het funderend onderwijs in Nederland met een doeluitkeringensysteem. Dat betekende dat scholen geen brede bestedingsvrijheid hadden, maar dat de rijksoverheid de middelen geormerkt beschikbaar stelde en dat scholen vrijwel elke uitgave apart moesten declareren en verantwoorden, zoals personeelskosten, leermiddelen en huisvesting. Het geld was dus geormerkt: een bedrag voor salarissen mocht niet worden gebruikt voor lesmateriaal, en andersom. De hoogte van de bekostiging was grotendeels afhankelijk van objectieve kenmerken zoals leerlingenaantal, schoolgrootte, leeftijd van leerlingen en soms de regio. Scholen konden aparte vergoedingen aanvragen voor bijzondere uitgaven (bijv. vervangingsfonds, schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid). Een dergelijk systeem betekende niet alleen veel administratieve lasten voor de instelling, maar ook voor de overheid. De overheid moest bovendien de planning van onderwijsbestedingen voor haar rekening nemen.⁶

"Als je als school een leraar aanstelde, belde je met het ministerie en het salaris werd vastgesteld en dat werd ook weer tot de gulden vergoed. Door die openeindfinanciering kwam het vaak voor dat de Minister in de Kamer moest verklaren waarom er tekorten waren. Dat gebeurt niet meer. Het onderwijs doet het met het geld dat ervoor beschikbaar is. De Minister was eigenlijk een soort hoofdmeester van alle scholen."

Inspecteur-generaal Roeters, 18 juni 2014, WGO jaarverslag 2013, [Kamerstuk II 2013/14, 33930-VIII, nr. 12](#), pp.32-33.

De verantwoording vóór invoering van de lumpsum was zeer gedetailleerd. Vanaf de jaren '50 tot halverwege de jaren '80 wordt het onderwijs centraal aangestuurd vanuit het geloof van de maakbare samenleving en gedetailleerde regelgeving. Scholen moesten precies rapporteren hoe de geormerkte middelen waren besteed en konden dus nauwelijks schuiven met middelen tussen personele en materiële uitgaven. Dit werd strikt gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs en accountants. De declaratiebekostiging van het onderwijs bracht begin jaren tachtig steeds meer problemen met zich mee. Bij de vaststelling van de vergoeding achteraf werden vaak overschrijdingen geconstateerd. Tegelijkertijd ontstond een steeds complexere wet- en regelgeving zonder dat het doel – beheersing van de uitgaven voor het onderwijs – werd bereikt. Scholen kregen het gevoel dat zij in hun handelen steeds verder werden beperkt. Het declaratiesysteem stimuleerde ook geen efficiëntie bij scholen. De commissie-

⁶ [Kamerstuk II 2022/23, 31293, nr. 669](#) (bijlage, hoofdstuk 3.4) en [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#).



Geelhoed⁷ stelde de rijksoverheid aan het begin van de jaren tachtig voor terug te treden en meer over te laten aan het zelfregulerend vermogen van de maatschappij. De uitgaven zouden beter beheersbaar zijn als tegelijkertijd een vorm van budgetfinanciering zou worden ingevoerd.⁸

Vanaf de jaren '80 richt de overheid zich steeds meer op systeemsturing en geregleerde zelfsturing via een proces van deregulering, meer autonomie en schaalvergroting, waardoor de rol van schoolbesturen groeit. Enerzijds komen er minder regels, zodat er meer beleidsruimte voor besturen ontstaat. Anderzijds komen er andere regels. De concretisering van de publieke belangen van het onderwijs is niet meer via de wet geborgd, maar moet nu op bestuurs- en schoolniveau tot stand komen. *New Public Management* (NPM) doet zijn intrede, waarbij de overheid bedrijfsmatiger wordt. De invoering van de lumpsum in 1984 in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger onderwijs in 1986 is kenmerkend voor deze fase.⁹

In de jaren negentig trekt de Rijksoverheid zich verder terug, in de vorm van een beweging naar systeemsturing en geregleerde zelfsturing. De lumpsumfinanciering is daar een uitvloeisel van. Na de invoering van de lumpsumfinanciering in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger onderwijs volgde het middelbaar beroepsonderwijs in 1991-1993, het voortgezet onderwijs in 1996 en het primair onderwijs in 2006. Vanaf het begin van deze eeuw wordt deze beweging van decentralisatie versterkt door de *New Public Governance* (NPG) benadering: sturing vindt decentraal plaats via meerdere partnerschappen in plaats van centrale sturing vanuit één partij. In de praktijk worden kenmerken van NPM en NPG door elkaar gebruikt.¹⁰

2.2 Bekostiging en verantwoording in het funderend onderwijs na invoering van de lumpsumfinanciering

De lumpsumfinanciering is in 1996 ingevoerd in het voortgezet onderwijs (vo) en in 2006 in het primair onderwijs (po). Het Rijk bekostigt jaarlijks schoolbesturen om (onderwijs)personeel aan te stellen en overige arbeidsvoorwaarden te vervullen en ten behoeve van de materiële instandhouding van scholen (basisbekostiging). Daarnaast is er aanvullende bekostiging voor bepaalde groepen leerlingen of vestigingen, zoals voor kleine scholen, voor de functiemix Randstadregio's, voor werkdrukverlichting, voor onderwijskansen of voor de eerste opvang van nieuwkomers. De basisbekostiging vormt samen met de aanvullende bekostiging de lumpsumbekostiging. Deze is gebaseerd op het aantal vestigingen van een schoolbestuur en het aantal leerlingen per school. De besturen verdelen deze middelen vervolgens over de scholen (vestigingen). In 2026 gaat het om circa € 15 miljard voor het primair onderwijs en € 11 miljard voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast worden er voor specifieke tijdelijke doelen subsidies verstrekt, opgeteld circa € 1,2 miljoen voor het funderend onderwijs.¹¹ De middelen om in

⁷ [Kamerstuk II 1983/84, 17931, nr. 10-11.](#)

⁸ [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#), pp.14-15.

⁹ [Kamerstuk II 2022/23, 31293, nr. 669](#) (bijlage, hoofdstuk 3.4) en [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#).

¹⁰ [Kamerstuk II 2022/23, 31293, nr. 669](#) (bijlage, hoofdstuk 3.4) en [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#).

¹¹ [Begroting OCW 2026](#).



onderwijshuisvesting te voorzien vallen hierbuiten. Daarvoor zijn de gemeenten verantwoordelijk, die er via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds geld voor krijgen. De gemeente kan ervoor kiezen de huisvestingsmiddelen aan het schoolbestuur ter beschikking te stellen (doordecentralisatie). Het binnen- en buitenonderhoud zijn wel een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en die middelen maken onderdeel uit van de lumpsum.¹²

Scholen hebben met lumpsumfinanciering bestedingsvrijheid. De sturingsmogelijkheden voor het Rijk zijn bij de lumpsum bewust beperkt, omdat het idee is dat besturen eigen keuzes kunnen maken die passen bij de eigen omstandigheden en uitdagingen. Dit is anders bij subsidies, die voor een specifiek doel tijdelijk worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld de aanpak van het lerarentekort in de G5, waar specifieke voorwaarden aan hangen en waarover specifieke verantwoording kan worden gevraagd.

Tabel 1 Oorspronkelijke doelen van de lumpsum^a

Doelen van de lumpsum
1. Het zou scholen meer beleidsruimte moeten geven. Schoolbesturen en scholen kregen er meer bestedingsvrijheid door (grotere doelmatigheid).
2. Het moest de beheerslast vereenvoudigen (minder bureaucratie).
3. Het moest een betere beheersing van de rijksbegroting mogelijk maken.
4. Verbeteren (onderwijs)kwaliteit ^b .

Bron: ^a [Kamerstuk II 2006/07, 31 007, nr. 7](#), p.249-250, ^b [Kamerstuk II 2015/16, 34300- VIII, nr. 143](#), p. 3.

Voor meer informatie over de lumpsumfinanciering in het funderend onderwijs, zie een [ambtelijke presentatie](#) van het ministerie OCW van 25 februari 2018 en een [ambtelijke presentatie](#) van 11 december 2024.

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en direct, via toezicht op besturen, of scholen en opleidingen voldoen aan de wet- en regelgeving (deugdelijkheideisen) en of ze hun financiën op orde hebben.

"Als je als school een leraar aanstelde, belde je met het ministerie en het salaris werd vastgesteld en dat werd ook weer tot de gulden vergoed. Door die openeindfinanciering kwam het vaak voor dat de Minister in de Kamer moest verklaren waarom er tekorten waren. Dat gebeurt niet meer. Het onderwijs doet het met het geld dat ervoor beschikbaar is. De Minister was eigenlijk een soort hoofdmeester van alle scholen."

Inspecteur-generaal Roeters, 18 juni 2014, WGO jaarverslag 2013, [Kamerstuk II 2013/14, 33930-VIII, nr. 12](#), pp.32-33.

¹² [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#). p. 16.



De verantwoording kwam na invoering van de lumpsum te liggen bij schoolbesturen en niet meer bij de scholen. Daarmee verschoof de nadruk van gedetailleerde voorschriften over uitgaven naar integrale bestuursverantwoordelijkheid met een jaarverslag, accountantscontrole en inspectietoezicht. Zo moesten besturen een jaarrekening en jaarverslag (bestuursverslag) gaan opstellen conform richtlijnen voor onderwijsinstellingen, waarmee zij zich verantwoorden aan de overheid en andere belanghebbenden. De instellingsaccountant controleert daarbij de jaarrekening, door na te gaan of het geld inderdaad aan onderwijs is besteed, maar kijkt daarbij niet of de bekostiging voor specifieke onderdelen ook daadwerkelijk daaraan zijn besteed. Dit wordt ook niet op die manier geadmistreerd omdat de schoolbesturen zelf bepalen waar het geld aan besteed wordt binnen het onderwijs. Voorbeelden: er wordt per school een bedrag berekend voor nascholing of voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, maar het hoeft niet besteed te worden aan deze onderwerpen. Alleen geoormerkte middelen moeten specifiek verantwoord worden, zoals prestatieboxmiddelen of doelsubsidies (zie verder hoofdstuk 3).¹³

De Inspectie van het Onderwijs ging werken met een model van financieel toezicht op bestuursniveau en risicoanalyse op zowel financiële als onderwijskundige prestaties. Bovendien kreeg de medezeggenschap instemmingsrechten op het financiële beleid.¹⁴

Governancestructuren en toezicht worden na de eeuwwisseling versterkt. Na de eeuwwisseling zijn verschillende besturenorganisaties die besturen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs vertegenwoordigen zich gaan verenigen in respectievelijk de PO-Raad en VO-raad. De nieuw ontstane sectorraden stellen - naar voorbeeld van het bedrijfsleven - governancecodes op, waar o.a. een scheiding tussen bestuurlijke en toezichthoudende taken wordt aangebracht. Ook de overheid zelf brengt in haar organisatie scheiding aan tussen beleid, uitvoering en toezicht, waarbij het toezicht een onafhankelijke positie t.o.v. de minister wordt gegeven. De jaren erna blijven aanscherpingen en uitbreidingen van bestuurlijk instrumentarium volgen.¹⁵

De sectororganisaties ontwikkelden ook expertise op het nieuwe bekostigingsmodel en de verantwoording daarover en ondersteunden schoolbesturen bij het begrotings- en verantwoordingsproces.

In de jaren tien neemt sturing via sectorale afspraken een vlucht ('gereguleerde zelfsturing'). Ondanks inzet op een betere governance en intensivering van het toezicht, blijven er zorgen over de onderwijskwaliteit. Prestaties van de beste leerlingen blijven in vergelijking met andere landen achter. In plaats van wetgeving kiest de overheid nu de weg van het bestuursakkoord: er worden prestaties op sectorniveau afgesproken tussen overheid en sectorraden. En soms worden er weer financiële middelen gekoppeld aan die prestaties, waar er ook een financieel sturingsinstrument bijkomt. Een voorbeeld zijn de prestatieboxmiddelen (zie ook hoofdstuk 3).

¹³ [Kamerstuk II 2006/07, 31007, nr. 6](#), p.87-90.

¹⁴ [Kamerstuk II 2022/23, 31293, nr. 669](#) (bijlage, hoofdstuk 3.4) en [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#).

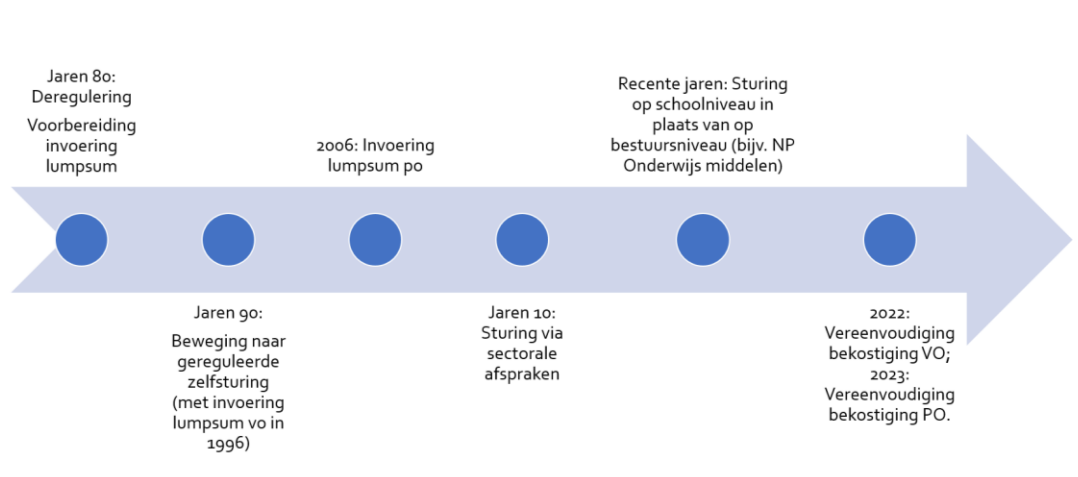
¹⁵ Zie bijvoorbeeld dit factsheet over het sanctieinstrumentarium ([2024D08989](#))

Door dergelijke Bestuursakkoorden wordt de laag tussen overheid enerzijds en scholen en besturen anderzijds groter en complexer. Bovendien verandert beleid geregeld, waarbij verschillende sturingsmodellen worden gehanteerd op zoek naar sturingsmogelijkheden, wat kan leiden tot verwarring, sturingsoverload en beleidsresistentie.¹⁶

In recente jaren richt beleid zich meer en meer op het schoolniveau in plaats van bestuursniveau, terwijl besturen formeel verantwoordelijk blijven. Er is een behoefte om problemen op het niveau van de school te adresseren, maar tegelijkertijd blijven besturen wel 'bevoegd gezag'. Daarmee zijn besturen verantwoordelijk en kunnen ook verantwoordelijk worden gehouden voor iets waar ze niet uitsluitend zelf invloed op hebben.¹⁷

Begin jaren '20 is tot slot nog opvolging gegeven aan het Onderwijsraadadvies uit 2018 om de bekostigingsformules voor het primair en voortgezet onderwijs te actualiseren en vereenvoudigen. Onbedoelde sturing op de onderwijsinhoud werd hiermee verminderd, de transparantie vergroot en administratieve lasten verlaagd. Deze operaties hebben geleid tot de huidige parameters in rijksbekostiging. Daarmee kregen scholen een basisbedrag per leerling en school. Schoolbesturen kunnen dit geld naar eigen inzicht besteden. Voor het primair onderwijs werd het volledige bedrag vanaf dat moment per kalenderjaar vastgesteld (in plaats van per schooljaar), zodat de volledige bekostiging op hetzelfde moment bekend is.¹⁸

Onderstaande tijdlijn, gebaseerd op informatie uit het rapport *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. *IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs* (2022) geeft de ontwikkelingen door de tijd samenvattend weer.



Bron: [2024D49085](#)

2.3 Aandacht lumpsum binnen de commissie OCW

Binnen de commissie OCW is sinds de invoering van de lumpsumfinanciering veel aandacht geweest voor het spanningsveld tussen de bestedingsvrijheid van scholen

¹⁶ [Kamerstuk II 2017/18, 34775-VIII, nr. 141](#).

¹⁷ [Kamerstuk II 2022/23, 31293, nr. 669](#) (bijlage, hoofdstuk 3.4).

¹⁸ [Stb. 2020, 437](#) en [Stb. 2021, 171](#).



enerzijds en verantwoording anderzijds over de intensiveringen in het onderwijs. Tijdens het kabinet-Rutte II heeft de commissie in 2014 gewerkt aan een gemeenschappelijke set doelstellingen en indicatoren waarover de minister verantwoording zou moeten afleggen richting de Kamer (begroting/jaarverslag/onderwijsmonitor), zowel beleidsmatig als financieel. De indicatoren tabel in de begroting 2015 die daar al deels aan tegemoet kwam is daar o.a. een uitvloeisel van.

Ook werd er een voorbereidingsgroep lumpsum ingesteld die onder meer nader onderzoek heeft gedaan naar verbeteringen binnen de lumpsumbekostigingssystematiek en de (financiële en niet-financiële) verantwoordingsinformatie die Kamer nodig heeft om aan haar controlerende functie te kunnen voldoen ten aanzien van de bekostiging van scholen.

In mei 2016 ontving de Kamer n.a.v. de motie-Duisenberg c.s. een brief met alternatieven voor de lumpsum.¹⁹ Daarin werden 5 alternatieven voor de lumpsumbekostiging beschreven. Geen van de alternatieven bleek de oplossing te zijn voor het balanceren tussen enerzijds autonome semipublieke instellingen en anderzijds goede sturingsinformatie. Wel gaf gaven de bewindspersonen drie verbeteringen binnen de huidige lumpsumbekostiging:

- het versterken van de horizontale verantwoording;
- het beter benutten van bestaande informatie;
- het op voorhand beter vastleggen van doelen inclusief bijbehorende verantwoordingsplichten.

Op basis van die alternatieven heeft de commissiestaf destijds een toetsingskader opgesteld dat kan helpen bij de appreciatie van de verschillende alternatieven nu en in de toekomst.²⁰ De minister heeft vervolgens op verzoek van de commissie de ontbrekende 'witte vlekken' ingevuld.²¹ De staf concludeerde op basis van het ingevulde toetsingskader dat met name alternatief 5: vaker gebruik maken van resultaatafhankelijke bekostiging, het meest positief uit de bus kwam, op het gebied van administratieve lasten na; daar komen de andere alternatieven positiever uit de bus. Uit het onderzoek van de voorbereidingsgroep komt het beeld naar voren dat de lumpsumbekostigingssystematiek op zich wordt omarmd, maar dat er binnen de huidige lumpsumbekostigingssystematiek nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Geen van de alternatieven blijkt de oplossing te zijn voor het balanceren tussen enerzijds autonome semipublieke instellingen en anderzijds goede sturingsinformatie. De bewindspersonen geven dat zelf ook aan in hun brieven.²² Echter, zoals ook de bewindspersonen aangaven in hun brieven, hoeven de geschetste alternatieven in de lumpsum-brief elkaar niet uit te sluiten. Deze zouden complementair aan elkaar kunnen worden ingezet. Het toetsingskader is dan ook met name behulpzaam om de juiste vragen te stellen en vanuit ieders partijoptiek daar een weging in aan te brengen.²³

¹⁹ [Kamerstuk II 2015/16, 34 300-VIII, nr. 143.](#)

²⁰ [2016D32473.](#)

²¹ [Kamerstuk II 2016/17, 34550-VIII, nr. 98.](#)

²² [Kamerstuk II 2015/16, 34 300-VIII, nr. 143](#) en [Kamerstuk II, 2016/17, 34 550-VIII, nr. 98.](#)

²³ [2017D04705.](#)



Tijdens kabinet-Rutte IV en het kabinet-Schoof, richtte de commissie OCW zich onder meer op het kennisthema financiering van het onderwijs. De commissie wil beter inzicht krijgen in de werking van de huidige bekostigingssystematiek en in de systematiek van verantwoording. Daarnaast wil de commissie onderzoeken hoe een systeem van zo structureel mogelijke bekostiging eruit ziet en hoe er tegelijkertijd nog kan worden gestuurd op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en op welke wijze voldoende inzicht verkregen kan worden in de besteding van de middelen. In dat kader heeft de commissie op 12 december 2024 een ambtelijke [technische briefing](#) over het bekostigingssystemen primair en voortgezet onderwijs georganiseerd.²⁴ Ook heeft de staf met de voorbereidingsgroep een rapport opgesteld, [Inzicht in uitgaven door onderwijsinstellingen](#), over wat wel en niet bekend is over de besteding van de middelen en hoe het komt dat we deze inzichten wel of niet hebben.²⁵ Op [5 februari 2025](#) heeft de commissie een [expertbijeenkomst](#) over de onderwijsbekostiging in het primair en voortgezet onderwijs in de praktijk gehouden.

Op 12 februari 2025 vond een commissiedebat plaats over sturing in het funderend onderwijs.²⁶

Op dit moment werkt de bewindspersoon aan het wetsvoorstel *Wet gerichte bekostiging*. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw financieringsinstrument voor het onderwijs naast de lumpsum en subsidies, namelijk een regeling die het mogelijk maakt om geld met verplichtingen voor een gericht doel aan scholen en samenwerkingsverbanden te verstrekken zonder dat hiervoor een subsidieaanvraag nodig is. De aanleiding voor het wetsvoorstel is de behoefte van de politiek aan meer zicht en grip op de besteding van middelen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich inmiddels over het voorstel gebogen en heeft een aantal bezwaren bij het wetsvoorstel. Zij adviseert het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast (dictum C).²⁷

²⁴ Powerpointpresentatie, zie [2024D49085](#).

²⁵ [2024D49501](#).

²⁶ Kamerstuk II 2024/25, [31293](#), nr. 790.

²⁷ Advies W05.25.00133/I: [Wijziging WPO, WVO 2020 en enkele andere onderwijswetten. - Raad van State](#)



3 Regelingen binnen de lumpsum die geld koppelen aan specifieke doelen

Hoewel de lumpsum bestedingsvrijheid geeft, zijn er in de afgelopen decennia regelmatig uitzonderingen en experimenten geweest waarbij de overheid geld (tijdelijk) aan specifieke doelen heeft gekoppeld binnen de lumpsumfinanciering, veelal om een concreet probleem op te lossen dat de sector zelf nog niet voldoende aanpakt. Het ging bijvoorbeeld om rechtstreeks geld voor:

- de kwaliteit van het onderwijs
- werkdrukaanpak

Binnen de lumpsum vielen bijvoorbeeld de regeling bestemmingsbox, prestatieboxmiddelen en werkdrukmiddelen. De schoolbesturen hebben daarbij in veel gevallen de vrijheid hoe zij deze extra middelen inzetten, maar zij moeten in het jaarverslag en/of jaarplan wel verantwoorden hoe het geld is besteed en wat het effect is.

Daarnaast worden er geregeld diverse tijdelijke subsidies ingezet *buiten* de lumpsum om, om bepaalde doelen te bereiken. Daarvoor gelden specifieke voorwaarden en een uitgebreide verantwoording. Voorbeelden zijn het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) 2021-2025, zij-instroomtrajecten, de Gelijke Kansen Alliantie (GKA), het Techniekpact, of het Nieuwkomersonderwijs voor het voortgezet onderwijs of Internationale Schakelklas (ISK).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende regelingen die in het funderend onderwijs *binnen* de lumpsum zijn ingevoerd voor specifieke doelen en wat daar de resultaten van waren. Daarbij wordt vooral gefocust op de periode 2006 en verder, toen de lumpsumfinanciering volledig was ingevoerd in het funderend onderwijs.

Semi-lumpsum en volledige lumpsum

De lumpsumfinanciering voor het voortgezet onderwijs werd vanaf 1996 stapsgewijs ingevoerd: er was een systeem van semi-lumpsum. Dit betekende dat scholen een groot deel van de middelen vrij besteedbaar kregen (materiële kosten), maar delen (van de personele kosten) bleven geoormerkt voor specifieke doelen, zoals leerlinggebonden financiering (LGF) of extra ondersteuning leerlingen met leer- en ontwikkelingsproblemen (LWOO), praktijkonderwijs en specifieke projecten (taalprojecten, experimenten, regionale samenwerking). Vanaf 2000 werd de volledige lumpsum ingevoerd in het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen één budget voor personeel en materieel. In het primair onderwijs werd de lumpsum in één keer volledig ingevoerd in 2006.



Onderstaande tabel geeft een overzicht van een aantal doelgebonden middelen *binnen* de lumpsumfinanciering vanaf 2010 en de resultaten daarvan, inclusief evaluatie indien beschikbaar. Deze middelen worden na de tabel verder toegelicht.

Tabel 2 Doelgebonden middelen *binnen* de lumpsumfinanciering funderend onderwijs vanaf 2010

Periode	Sector	Middel/regeling	Doel/bestemming	Resultaat
2010–2012	PO	Regeling bestemmingsbox PO en Regeling bijzondere bekostiging taal, rekenen en opbrengstgericht werken.	Geoormerkte middelen voor personeelskosten i.v.m. investeren in verbetering leeropbrengsten (met name taal & rekenen) professionalisering, opbrengstgericht werken en onderwijsachterstanden.	Geen aparte evaluatie gevonden. De regeling is in 2012 ingetrokken en vervangen door de Regeling prestatiebox primair onderwijs omdat het lastig was om de bekostiging precies toe te schrijven aan de beoogde doelen en activiteiten, de administratiecomplexiteit te hoog was en het daarmee de bedoeling van lumpsumvrijheid ondergroef.
2012–2021	PO	Regeling prestatiebox primair onderwijs	Middelen voor afspraken bestuursakkoord po, zoals talentontwikkeling door uitdagend onderwijs; een brede aanpak voor duurzame onderwijsverbetering; professionele scholen; doorgaande ontwikkelijnen en; cultuureducatie met kwaliteit.	Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po (2019). De middelen uit de prestatiebox werden vooral ingezet voor structurele uitgaven, waar nog doorlopende verplichtingen aan verbonden waren. Het gaat dan met name om salaris van personeel of de afschrijving van ICT-hardware.
2012-2020	VO	Regeling prestatiebox voortgezet onderwijs	Middelen voor afspraken bestuursakkoord vo, zoals kwaliteitsverbetering van onderwijs, professionalisering van leraren en schoolleiders, verbetering van taal- en rekenvaardigheden, opbrengstgericht werken, passend onderwijs, bèta en techniekstimulering.	Eindevaluatie sectorakkoorden PO en VO . Daaruit blijkt dat de sectorakkoorden gedeeltelijk effectief zijn gebleken. Hoewel binnen besturen en scholen doorgaans zonder de sectorenakkoorden al ontwikkelingen waren ingezet die aansluiten bij de ambities uit de sectorakkoorden, vond circa de helft van de bestuurders het betreffende bestuursakkoord wel een geschikt instrument om verbetering van de onderwijskwaliteit te stimuleren.
2018–2024	PO/VO	Regeling werkdrukmiddelen	Middelen voor afspraken uit het Werkdrukakkoord po.	Eindrapport onderzoek werkdrukakkoord . Middelen vooral ingezet voor extra ondersteunend personeel. Werkdruk is afgenomen, maar onduidelijk of dat door akkoord komt.

Regeling bestemmingsbox primair onderwijs (2010-2012)

De Regeling bestemmingsbox had twee hoofddoelen:

1. Beperken van subsidieregelingen / groter vertrouwen in lumpsumbekostiging

De regeling had tot doel om het aantal aparte subsidies of geoormerkte



bekostigingsstromen te verminderen door vaker gebruik te maken van een lumpsumbekostiging in combinatie met eenvoudige informatieverplichtingen.

2. **Gericht richting geven aan extra bekostiging bij behoud van bestedingsvrijheid**

Het tweede doel was om middelen die bestemd zijn voor specifieke beleidsdoelen (zoals verbetering van taal- en rekenvaardigheden, bestrijding van onderwijsachterstanden) beter zichtbaar te maken qua besteding, zonder de scholen al te sterk te binden in hoe ze die middelen moeten besteden. De regeling verplichtte schoolbesturen gegevens te verstrekken over hoe zij de middelen besteed hebben voor de beleidsdoelen die in de regeling genoemd werden.

Concreet hield de regeling in dat schoolbesturen in hun jaarverslag moesten aangeven hoeveel geld is besteed aan de specifieke beleidsdoelen uit de regeling (zoals taal en rekenen, bestrijding van achterstanden) en in welke mate dat bijgedragen heeft tot die doelen via een beknopt verslag. Daarbij moesten in ieder geval gegevens verstrekt omtrent de hoogte van de bestede bedragen per activiteit.²⁸ De regeling is in 2012 ingetrokken en vervangen door de Regeling prestatiebox primair onderwijs, omdat het lastig was om de bekostiging precies toe te schrijven aan de beoogde doelen en activiteiten, de administratiecomplexiteit te hoog was en het daarmee de bedoeling van lumpsumvrijheid ondergroef.

Prestatiebox primair en voortgezet onderwijs (2012-2020)

Via de prestatiebox werden in 2012 extra middelen ingevoerd voor het funderend onderwijs als onderdeel van de lumpsum met als doel de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Daarmee kregen schoolbesturen de ruimte zelf te bepalen wat de meest effectieve inzet van deze middelen was. Met deze aanpak werden onnodige bureaucratie en verantwoordingslasten vermeden (zoals bij subsidies het geval is), al werden op sectorniveau wel prestatieafspraken gemaakt.

In de zomer van 2014 hebben de staatssecretaris van OCW en de PO-Raad en de VO-raad afspraken gemaakt over het verbeteren van de onderwijskwaliteit en het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders in het po en het vo. Deze afspraken, en de doelen die het ministerie en de sectorraden met de afspraken willen bereiken, werden vastgelegd in respectievelijk het Bestuursakkoord PO en het Sectorakkoord VO.

Zo moesten scholen deze middelen inzetten voor specifieke beleidsdoelen, zoals:

- professionalisering van leraren en schoolleiders;
- opbrengstgericht werken;
- ICT en innovatief leren;
- versterken van taal- en rekenonderwijs.

De Inspectie keek daarbij of scholen met deze doelen aan de slag gingen, al was er formeel bestedingsvrijheid.

In 2018 zijn de beide akkoorden geactualiseerd en kregen ze een looptijd tot en met 2020. Op basis van de geboekte voortgang op de verschillende actielijnen werd bepaald of er aanleiding was tot aanpassing van de afspraken en de daaraan gekoppeld de inzet

²⁸ [Stcrt, 2010, 9771](#).



van middelen. Bij voldoende realisatie van de doelen werd bepaald welk deel van de prestatieboxmiddelen aan de reguliere lumpsum zou worden toegevoegd.

Uit het rapport *Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po* dat Regioplan eind 2019 heeft geschreven in opdracht van het ministerie OCW bleek dat een groot deel van de middelen in het primair onderwijs vooral ingezet is voor talentontwikkeling (via bijvoorbeeld meer ICT-inzet, plusklassen en cultuureducatie) en voor verdere professionalisering. Ook is er, maar in wat mindere mate, ingezet op duurzame verbetering van de kwaliteitszorg, op gezondheid en beweging van kinderen en op doorgaande ontwikkelijnen po-vo. Een groot deel van de besturen gaf bovendien aan dat de middelen uit de prestatiebox werden ingezet voor structurele uitgaven en doorlopende verplichtingen. Het gaat dan met name om salaris van personeel (doorlopende contracten) en de afschrijving van ICT-hardware. Besturen gaven bovendien aan dat als zij minder geld uit de prestatieboxmiddelen zouden krijgen en daardoor zouden moeten bezuinigen, dit vooral ten koste gaat van het personeel. Bij minder prestatieboxmiddelen zou een deel van de besturen moeten snijden in de formatie voor extra taken en functies, zoals coördinatoren en begeleiders, maar in een aantal gevallen ook in de reguliere formatie. Hierdoor zal er minder aandacht aan specifieke doelgroepen besteed kunnen worden en zouden de klassen groter worden en werkdruk verhoogd. Het onderzoek concludeerde dan ook dat het niet verantwoord was om de middelen uit de prestatiebox op dat moment anders te bestemmen en over te hevelen naar andere doelen, omdat ze ook voor de jaren erna nodig waren.

De minister stelde onder meer op basis van dat rapport vast dat een groot aantal doelen van de sectorakkoorden zijn gehaald, maar dat sommige thema's minder voortgang was geboekt dan gewenst. Ook op het gebied van verantwoording en inzicht in de bestedingen kon het nodige worden verbeterd. In 2020/2021, het laatste schooljaar van de sectorakkoorden, zou verder worden nagedacht over scenario's voor de toekomstige inzet van de prestatieboxmiddelen.²⁹

Uit de *Eindevaluatie van de sectorakkoorden* uit oktober 2020 bleek dat de sectorakkoorden gedeeltelijk effectief zijn geweest. De bestuurders onderschreven de ambities en vonden dat de aanvullende middelen die aan de sectorakkoorden gekoppeld zijn het mogelijk maakten om aan de ambities te werken. Hoewel binnen besturen en scholen doorgaans zonder de sectorenakkoorden al ontwikkelingen waren ingezet die aansluiten bij de ambities uit de sectorakkoorden, vond circa de helft van de bestuurders het betreffende bestuursakkoord wel een geschikt instrument om verbetering van de onderwijskwaliteit te stimuleren.³⁰

Daar waar op bestuursniveau voldoende voortgang is behaald, werd (een deel van) de prestatieboxmiddelen aan de lumpsum toegevoegd, waarover wel verantwoording moest worden afgelegd als onderdeel van de reguliere verantwoordingscyclus. Voor doelen waarop minder voortgang was gerealiseerd werden bijgestelde prestatieboxmiddelen ingezet voor de aankomende twee schooljaren, voor het primair onderwijs gold deze nieuwe invulling tot en met schooljaar 2022/2023 en voor voortgezet onderwijs tot en

²⁹ [Kamerstuk II 2019/20, 31293, nr. 502](#) (bijlage).

³⁰ [Kamerstuk II 2020/21, 31293, nr. 549](#).



met kalenderjaar 2022.

Voor het po ging het om middelen voor *Professionalisering en begeleiding startende leraren en schoolleiders* die zouden worden verdeeld op schoolniveau. Over de besteding van deze middelen moest gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvinden met de personeelsgeleding van de MR (P-MR). Hierover moeten schoolbesturen zich verantwoorden in het jaarverslag. Een schoolbestuur kon de middelen ook aanwenden op bestuursniveau, maar dan wel met instemming van alle P-MR-en.

In het voortgezet onderwijs was er meer aandacht nodig voor *zittenblijvers, strategisch personeelsbeleid en begeleiding startende leerkrachten en schoolleiders*. De middelen daarvoor werden anders ingezet, middels subsidieregeling lente- en zomerscholen of geoormerkt met een verantwoordingsplicht via het jaarverslag.³¹

Werkdrukakkoord (vanaf 2018 in het po)

Begin 2018 werd er door vakbonden, de PO-Raad en het kabinet een akkoord bereikt over het terugdringen van de werkdruk in het primair onderwijs (werkdrukakkoord). Daarmee werd voor het eerst gekozen voor een bekostigingssystematiek waarbij voor één specifieke maatregel (het werkdrukakkoord) de middelen (via het schoolbestuur) bij de scholen terecht komen. Zij werden verstrekt via het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en vormden dus onderdeel van de lumpsum.

Op de scholen werd met het schoolteam bepaald hoe de middelen ingezet worden en het bestedingsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de personeelsgeleding van de Medezeggenschapsraad (P-MR). De verantwoording over de besteding van de middelen gebeurt wel op bestuursniveau. Zo dienen de besturen in het bestuursverslag te beschrijven welk proces gevolgd is om te komen tot een beslissing over de besteding van de werkdrukmiddelen, waar de middelen voor zijn ingezet en welke niet-financiële maatregelen er verder zijn genomen. In het XBRL-portaal moeten zij aangeven of er een gesprek is gevoerd met het team over de besteding van de middelen, of de P-MR heeft ingestemd met het voorstel en voor welk type maatregel de middelen zijn ingezet (personeel/materieel/professionalisering/overig).

De minister stuurde op 17 december 2024 de Lerarenstrategie naar de Kamer, met daarbij veel bijlagen, waaronder het [Eindrapport onderzoek werkdrukakkoord](#).³² Uit het eindrapport bleek dat de werkdruk op meerdere indicatoren is afgenomen vergeleken met de situatie vóór de invoering van het akkoord, maar of dat door het akkoord komt is niet duidelijk, daar gaat enige tijd overheen. Verder bleek dat scholen de werkdrukmiddelen vooral inzetten op extra personeel (zoals onderwijsassistenten, vakdocenten, invallers). Daarnaast gebruiken sommige scholen geld voor professionalisering en materiaal, maar dit is minder vaak dan externe/of personele inzet. De structurele inzet van middelen (via lumpsum) en de verplichting van verantwoording (schoolteams moeten verantwoording afleggen over besteding én effecten) maken dat de maatregelen duurzaam zijn ingebed.

³¹ [Kamerstuk II 2020/21, 31293, nr. 549.](#)

³² [Kamerstuk II 2024/25, 27923, nr. 497.](#)



Vanaf 2024 zijn de werkdrukmiddelen opgenomen in de basisbekostiging voor instellingen per leerling en is er weinig (expliciete) aandacht meer voor.

4 Mogelijkheden om de bekostiging (en verantwoording) van scholen en besturen efficiënter in te richten

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat er diverse varianten zijn geweest van oormerking binnen de lumpsum, met bijpassende verantwoordingsregimes. Het bleken tegelijkertijd altijd tijdelijke instrumenten, vaak gekoppeld aan de duur van de akkoorden waarmee de middelen beschikbaar werden gesteld.

Daarnaast worden ook subsidies verstrekt om doelen te bereiken. Deze worden steeds vaker benut om incidentele middelen mee te verdelen onder onderwijsinstellingen.³³ Bij een subsidie geldt dat schoolbesturen deze moeten aanvragen (en niet alle schoolbesturen komen dan in aanmerking), terwijl bij de lumpsum de middelen automatisch aan alle schoolbesturen worden uitgekeerd. Bij subsidies zijn er meer administratieve lasten dan bij de lumpsum (of oormerking binnen de lumpsum), zowel bij de aanvraag van als bij de verantwoording over de middelen. In navolging van de oproep van de Onderwijsraad (zie inleiding) om het onderwijs structureel te bekostigen op basis van wat nodig is voor goed onderwijs en incidentele (tijdelijke) financiering en doelsubsidies zo veel mogelijk vermijden, werkt het huidige demissionaire kabinet aan een nieuwe variant om binnen de lumpsumsystematiek te oormerken: het instrument “gerichte bekostiging”.

Het gaat hier om een instrument waarmee structurele middelen *tijdelijk* kunnen worden geoormerkt binnen de lumpsum. Het verschil met eerdere oormerkingsinstrumenten is dat het hier (vooralsnog) gaat om een permanente aanpassing van de lumpsumsystematiek. Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om verplichtingen te verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Op basis van een aantal inhoudelijke criteria kan het kabinet besluiten tijdelijk middelen volgens dat instrument te bekostigen aan onderwijsinstellingen, ten behoeve van ‘duurzame verbetering van het onderwijs’. Vervolgens zitten er ook eisen voor onderwijsinstellingen aan de besteding van de middelen (het doel, de termijn en de activiteiten waaraan het geld mag worden besteed). Als niet aan deze eisen wordt voldaan, kan het geld worden teruggevorderd. Als na een bepaalde periode is gebleken dat onderwijsinstellingen de middelen doeltreffend hebben ingezet, kunnen de middelen naar de (algemene) lumpsum vloeien. Met dit instrument beoogt het kabinet meer ‘zicht en grip’ te krijgen op de besteding van de onderwijsgelden en sterker te sturen op verbetering van het onderwijs in de basisvaardigheden. Ook dient de wildgroei aan subsidies te verminderen, door deze om te zetten naar solide en structurele bekostiging.

³³ Zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs (2024). [Technisch rapport incidenteel geld in het funderend onderwijs](#). De Staat van het Onderwijs 2024 en Andersson Elffers Felix, 2024. [Geld onder voorwaarden. Omvang en effect van doelfinanciering vanuit het perspectief van scholen](#). In opdracht van PO-raad.)



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft het Wetvoorstel gerichte bekostiging inmiddels beoordeeld en constateert daarover het volgende:

"De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de financiering en de inrichting van het onderwijs onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Bij de invoering van de lumpsum was de bestedingsvrijheid van scholen het uitgangspunt, gebaseerd op vertrouwen in scholen in combinatie met een verantwoordingsplicht. Gradueel is echter een tendens zichtbaar waarbij het vrij besteedbare aandeel in de totale financiering afneemt. De voorgestelde gerichte bekostiging geeft deze ontwikkeling een verdere impuls.

In de afgelopen jaren is geleidelijk weg bewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Daarmee ontstaat in toenemende mate de situatie dat het stelsel aan de hand van twee tegengestelde uitgangspunten is ingericht: bestedingsvrijheid voor scholen enerzijds en centrale overheidssturing anderzijds.

Als gevolg daarvan rijst de vraag of de geschetste ontwikkeling niet neerkomt op een geleidelijke wijziging van het stelsel als zodanig. Indien daarvoor wordt gekozen, is het cruciaal dat een duidelijke keuze wordt gemaakt voor samenhangende uitgangspunten en ontwerpprincipes. Dit is niet alleen belangrijk uit het oogpunt van rechtszekerheid, rust en voorspelbaarheid voor scholen. Het schept ook helderheid in het debat met het parlement als medewetgever.

Daarnaast is het van belang dat een stelselwijziging expliciet en weloverwogen plaatsvindt. Die moet vanwege het uitgangspunt van proportionaliteit gebaseerd zijn op een gedegen probleemanalyse, voor zover mogelijk op basis van empirische gegevens. In de toelichting is niet aannemelijk gemaakt dat meer centrale sturing leidt tot een duurzame verbetering van het onderwijs. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van de bredere discussie over de wenselijke inrichting van het stelsel.

Voorts adviseert de Afdeling de ongewenste gevolgen van het wetsvoorstel opnieuw te wegen. Zij wijst in het bijzonder op het risico van het complexer maken van het financieringsstelsel en een verdere inperking van de bestedingsvrijheid van scholen. Tot slot bevat het wetsvoorstel een te ruime delegatiegrondslag." ³⁴

De Raad van State wijst dus op de uitgangspunten van het oorspronkelijke stelsel (bestedingsvrijheid) en meer recente ontwikkelingen (wens tot meer overheidssturing). Het is niet ondenkbaar dat het laatste uitgangspunt een reactie is op onvrede met het eerste uitgangspunt en dan met name onvrede over het inzicht in de besteding van de middelen. Over de uitgangspunten van het beleid zou opnieuw gediscussieerd moeten worden volgens de Raad, in brede zin. Ontwerpprincipes zoals de bekostiging en verantwoording zouden daarop vervolgens moeten worden aangepast. De beantwoording van de vraag naar mogelijkheden om de bekostiging en verantwoording efficiënter in te

³⁴ [Wijziging WPO, WVO 2020 en enkele andere onderwijswetten. - Raad van State.](#)



richten, komt daarmee ook in het verlengde te liggen van een (politieke) discussie over de uitgangspunten van sturing van het beleid.

5 Conclusie

Na diverse varianten van geoormerkte bekostiging binnen de lumpsum, met bijbehorend verantwoordingsregime, de vereenvoudigingsoperaties van de bekostiging, en diverse rapporten over sturing met behulp van bekostiging en verantwoording, maken we de balans op.

Na invoering van de lumpsum is op diverse manieren aan de systematiek gesleuteld. De bekostiging is vereenvoudigd, waardoor schoolbesturen hun (meerjarige) financiële planning konden verbeteren (zie hoofdstuk 2.2). Onbedoelde sturing op de onderwijsinhoud werd hiermee verminderd, de transparantie vergroot en administratieve lasten verlaagd. Daarnaast bleef er behoefte om (met name) additionele middelen voor specifieke beleidsdoelen te oormerken. Soms met subsidies, maar zeker ook binnen de lumpsum. De bekendste voorbeelden daarvan zijn de bestemmingsbox en de prestatiebox, gekoppeld aan bestuursakkoorden per onderwijssector (zie hoofdstuk 3). Over deze middelen moesten schoolbesturen in het jaarverslag apart verantwoording afleggen. Hiermee kwam er enigszins zicht op de besteding van de middelen voor deze beleidsdoelen.

Meer recent is geëxperimenteerd met het toebedelen van middelen op schoolniveau (werkdrukmiddelen, zie hoofdstuk 3). Het doel hiervan was om de schoolteams te laten besluiten over de precieze inzet van de middelen en te voorkomen dat middelen bij de schoolbesturen bleven 'hangen'. Ook was een rol weggelegd voor de P-MR op schoolniveau. Verantwoording diende echter nog steeds te gebeuren op bestuursniveau. Inmiddels zijn de werkdrukmiddelen toegevoegd aan de lumpsum, zonder oormerking.

Al met al geldt, hoe meer verantwoording, hoe meer inzicht in de besteding van de middelen. De verantwoording geschiedt doorgaans via het jaarverslag van schoolbesturen, of in het geval van subsidies, via verantwoordingsverslagen door het bestuur en/of monitoringsonderzoek (steekproeven).

Tegelijkertijd leidt meer verantwoording ook tot extra administratieve lasten bij schoolbesturen. Ook blijft het lastig voor besturen om (op schoolniveau) inzicht te geven in de inzet van het personeel op specifieke beleidsdoelen. Die schotten zijn er vooral aan de voorkant (bij bekostiging), in scholen draait het om onderwijs dat bijdraagt aan diverse doelen, gegeven door het gehele onderwijsteam en de ondersteunende professionals.

Ook de commissie OCW heeft zich in het verleden regelmatig gebogen over alternatieven voor de lumpsum, maar geen van de onderzochte alternatieven bleek de oplossing te zijn voor het balanceren tussen enerzijds autonome semipublieke instellingen en anderzijds goede sturingsinformatie. Meer recent heeft de commissie diverse kennisactiviteiten verricht om te bezien hoe een systeem van zo structureel mogelijke bekostiging eruit zou



kunnen zien en hoe er tegelijkertijd nog kan worden gestuurd op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en op welke wijze voldoende inzicht verkregen kan worden in de besteding van de middelen (zie hoofdstuk 2.3).

Het parlement krijgt op dit moment vooral inzicht in de besteding van de middelen via de begrotingscyclus, de monitoringsmatrices gepubliceerd op www.ocwincijfers.nl, de Staat van het Onderwijs en voortgangsbrieven op thema. De commissie heeft in dat kader in het verleden gestuurd op de indicatoren waarover zij geïnformeerd wilde worden in de begroting. Deze zijn later opgenomen in ocwincijfers. Dat zegt echter nog niets over de doeltreffendheid van die inzet van die middelen. Uit aanvullend onderzoek zal moeten blijken of interventies die worden ingezet voor specifieke beleidsdoelen na een aantal jaren ook leiden tot de beoogde verandering. Voor diverse subsidies (NPO, Masterplan basisvaardigheden, School en Omgeving) zijn dergelijke onderzoeksprogramma's inmiddels opgezet en lopend.

De vraag ligt nu voor iets meer verantwoording over de lumpsum over specifieke beleidsdoelen, in combinatie met goed ontworpen onderzoeksprogramma's voor doeltreffendheid van subsidies, voldoende is voor beter inzicht in de besteding van de middelen. Los van het in ontwikkeling zijnde instrument voor gerichte bekostiging (en daarmee verantwoording), zou nog kunnen worden nagegaan in hoeverre er in de bestaande verantwoordingssystematiek nog verbetermogelijkheden zitten. En hoe het doeltreffendheidsonderzoek kan worden verbeterd. Dit vraagt om een nadere verkenning.