

AAN

Deelnemers Rondetafelgesprek “Sturing en bekostiging funderend onderwijs” op 1 oktober 2026. Op uitnodiging van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

BETREFT

Gespreksnotitie Sturing en bekostiging funderend onderwijs

DATUM

28.09.2026

VAN

Prof. dr. Tjerk Budding, hoogleraar Public Sector Accounting aan de Vrije Universiteit Amsterdam

KENMERK**E-MAIL**

g.budding@vu.nl

Graag lever ik met deze gespreksnotitie een bijdrage aan de discussie over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs. Hierbij zal ik met name ingaan op de elementen die te maken hebben met bekostiging en verantwoording, waarbij ik op diverse plaatsen de parallel zal trekken met de situatie van Nederlandse gemeenten en provincies vanwege de uitgebreide aandacht voor deze vraagstukken in die sector. Ten slotte zal ik specifiek ingaan op het voorstel voor Gerichte bekostiging.

Bekostiging van het funderend onderwijs

Op dit moment worden scholen in het funderend onderwijs voor het grootste deel gefinancierd met een basisbekostiging per leerling, de zogeheten lumpsum financiering. Daarnaast kan sprake zijn van reguliere aanvullende bekostiging en subsidies alsmede bekostiging via samenwerkingsverbanden.

Lumpsum bekostiging

In theoretische termen kan de lumpsum bekostiging worden aangemerkt als een vorm van inputbudgettering (zie Groot & Van Helden, 2017): de omvang van de ter beschikking gestelde middelen is met name afhankelijk van de kosten die een organisatie redelijkerwijze maakt (en/of die de verstrekker daarvoor overheeft) en niet zozeer van de activiteiten, output of outcome die geleverd wordt. Het gevolg daarvan is dat inputbudgettering geen directe sturing heeft aan de activiteiten die met de financiële middelen ontplooid worden, en ook niet aan de te realiseren of gerealiseerde prestaties in termen van output of outcome. Grote voordelen zijn echter de grote mate van vrijheid voor bekostigde instellingen over hoe de middelen worden ingezet en de lage uitvoeringskosten (zie Groot & Van Helden, 2017).

In de Nederlandse publieke- en non-profit sector is inputbudgettering de meest toegepaste methodiek. Zo krijgen gemeenten het grootste deel van hun financiering via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, waarbij de omvang van de middelen afhankelijk is van objectieve kenmerken, zoals het aantal inwoners. Een fundamenteel verschil met het funderend onderwijs is echter dat bij gemeenten (en provincies) gebruik wordt gemaakt van een aanzienlijk aantal objectieve maatstaven om de omvang van het uitkeringsbedrag te bepalen, waarbij rekening wordt gehouden met de kosten die gemeenten moeten maken en hun financiële draagkracht. Daarbij wordt het volgende principe gehanteerd (dit staat bekend als het zogeheten derde aspiratieniveau van Goedhart¹): ““Elke gemeente is, gezien haar structurele

¹ Memorie van toelichting Financiële verhoudingswet 1997: “De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Met verschillen

omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.”.

Voor het funderend onderwijs wordt op dit moment een vast bedrag per leerling gehanteerd, aangevuld met een vast bedrag voor vestigingen en eventuele aanvullende bekostiging. *Overwogen kan worden om bij de bekostiging van het funderend onderwijs bij het vaststellen van de lumpsum vergoeding per leerling – naar het voorbeeld van gemeenten – meer objectieve kenmerken mee te nemen om daarmee scholen beter in staat te stellen een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren.* Dit heeft als voordeel dat de eenvoud van de lumpsum bekostiging gehanteerd kan blijven worden, terwijl er meer rekening wordt gehouden met structurele verschillen tussen scholen die maken dat de kosten uiteenlopen voor een gelijkwaardig onderwijsaanbod (denk aan verschillen tussen leerlingenpopulaties en in salarissen tussen regio's).

Een misverstand is dat er bij inputbudgettering geen sprake is van mogelijkheden voor sturing. Die zijn er wel degelijk en worden in de praktijk ook toegepast. Daarbij gaat het om zaken als beleidsregels, maar ook om inspecties, visitaties, etc. Dat deze in de praktijk uitgebreid kunnen zijn, juist ook in combinatie met inputbudgettering, blijkt onder meer uit een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). Hierin wordt geconcludeerd dat de mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben voor die taken die bekostigd worden uit de algemene uitkering veelal beperkt is.

Dat er veel gebruik wordt gemaakt van inputbudgettering heeft ook te maken met de complicaties die worden ervaren bij vormen van bekostiging die meer op de output en outcome gericht zijn, waaronder dat (prestatie)informatie die daarvoor nodig is niet altijd of te laat beschikbaar is, of een onvoldoende mate van causaliteit tussen inspanningen en prestaties. Uit rapportages over het hiermee samenhangende fenomeen van Performance-based Budgeting (zie bijvoorbeeld OECD, 2019) blijkt dat in de praktijk verschillende modaliteiten van het koppelen van financiën en beleidsresultaten worden onderscheiden, waaronder het 'slechts' illustratief verantwoorden van prestaties, en dat geen van de in het genoemde rapport onderscheiden landen een directe link legt tussen beleidsprestaties en de omvang van toegekende middelen.

Subsidies

In de memorie van toelichting inzake de mogelijke invoering van gerichte bekostiging wordt vermeld dat de administratieve lasten voor scholen hoog zijn bij subsidies. Daar moeten echter enige kanttekeningen bij worden gemaakt. Ten eerste wijst Sira Consulting (2024) in een rapport aan het Adviescollege Toezicht Regeldruk op dat het bij administratieve lasten veelal gaat om *ervaren* lasten, waarbij ook zaken als ervaren nut en noodzaak een rol spelen. Ook is een belangrijke factor of de verantwoording aansluit op de reguliere bedrijfsvoering, oftewel gaat het om zaken die toch al worden vastgelegd in systemen? Ten tweede wijzen Allers et al. (2024) in een adviesrapport over het uitkeringsstelsel van gemeenten en provincies erop dat de uitvoeringskosten van specifieke uitkeringen (die grote gelijkenissen tonen met subsidies) op diverse manieren verlaagd kan worden, zoals het bij het vormgeven van regelingen meer rekening houden met de gevolgen van verantwoordings- en controlelasten, het meer differentiëren van verantwoording en controle op basis van materialiteit en het gebruik van forfaitaire bedragen. Hoewel deze adviezen specifiek voor gemeenten en provincies zijn meegegeven, lijken deze ook buiten deze

in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken.”

context toepasbaar. Ten derde is de verwachting dat de administratieve lasten van verantwoordingslasten verlaagd kan worden door de inzet van AI. *Kortom, het verdient aanbeveling de mogelijkheden (verder) te verkennen om de administratieve lasten van subsidies in het onderwijs te verminderen.*

Verantwoording door het funderend onderwijs

Vanuit de Kamer lijkt er een roep te zijn om meer grip en inzicht te krijgen in de besteding van de onderwijsmiddelen door scholen. Daarover moet echter worden opgemerkt dat door de scholen al uitgebreid gerapporteerd wordt over onder meer onderwijskwaliteit en financiën.

In de eerste plaats kennen de meeste scholen intern een uitgebreide financiële planning & control-cyclus, waarbij (tussentijdse) rapportages door diverse geledingen binnen de organisatie, waaronder centraal en decentraal management, controllers en interne toezichthouders worden besproken. Ook extern wordt er uitgebreid verantwoord, waaronder via het bestuursverslag en de jaarrekening. Aan deze documenten zijn ook een aanzienlijk aantal wettelijke eisen verbonden. Vermeldenswaardig is dat er ook via openbare databases en dashboards veel gegevens beschikbaar zijn, zoals via www.scholenopdekaart.nl en <https://duo.nl/open Onderwijsdata>. Een ontwikkeling die op sommige plekken in het verlengde hiervan zichtbaar is, is het hanteren van een open boekhouding, waarbij transacties op grootboekniveau zichtbaar zijn (zie bijvoorbeeld <https://openspending.nl/>).

Het gebruik van AI biedt diverse mogelijkheden om dit grote data-aanbod te ontsluiten. Zo is AI bij uitstek in staat om financiële en niet-financiële data (waaronder over de kwaliteit van onderwijs) te verbinden. Op diverse plaatsen binnen de Nederlandse overheids- en non-profit sector worden op dit moment initiatieven ontplooid om een adequaat gebruik te faciliteren. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van een financiële chatbot voor raadsleden bij de gemeente Dijk en Waard (<https://chatgpt.com/g/g-q9lrPNzLy-financiele-chatbot-dijk-en-waard>) en het initiatief vanuit de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers om rapporten van decentrale rekenkamers te ontsluiten via een AI zoekmachine (<https://www.rekenkamers.nl/rapporten/>).

De wens om meer grip en inzicht te krijgen in de besteding van de onderwijsmiddelen door scholen kan sterk worden gefaciliteerd door de inzet van AI gecombineerd met de beschikbaarheid van open data.

Gerichte bekostiging

In de memorie van toelichting inzake de mogelijke invoering van gerichte bekostiging wordt gesteld dat deze nieuwe financieringsvorm gewenst is omdat deze meer sturingsmogelijkheden geeft dan de lumpsum en de hoge en administratieve- en verantwoordingslasten kunnen voorkomen. Bovenstaande analyse nuanceert dit beeld over de reeds bestaande financieringswijzen.

Daarnaast is in het voorstel een aantal inconsequente redeneringen waar te nemen. Zo blijken gerichte bekostiging en subsidies in hun uitwerking in de praktijk erg veel gemeenschappelijke componenten te kennen. Zo kunnen bij beide voorwaarden gesteld worden en is de looptijd in principe gelijk (in principe vijf jaar, met mogelijkheid tot verlenging). Er wordt gesteld dat bij gerichte bekostiging na die (maximaal) vijf jaar de verplichtingen vervallen en reguliere bekostiging in de vorm van aanvullende bekostiging of basisbekostiging resteert, en daarmee stabiliteit geeft. Tegelijkertijd blijkt uit de memorie van besloten kan worden om slechts een deel van de middelen over te laten gaan naar de reguliere bekostiging of helemaal met gerichte bekostiging. Hiermee wordt het voordeel van stabiliteit sterk ondergraven. Ten slotte is het doel van gerichte bekostiging niet helder. Het gaat om de bekostiging van 'een geselecteerd aantal onderwerpen die bijdragen aan het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs'. Maar een adequate financiering daarvoor

zou toch al geregeld moeten zijn met de basisbekostiging? Die zou immers ‘voldoende moeten zijn om te voorzien in de behoeftes van een in normale omstandigheden verkerende school’ en ‘wordt verstrekt om aan de deugdelijkheidseisen te kunnen voldoen’ (paragraaf 2.4.1 Memorie van Toelichting). Indien er voor (bepaalde) scholen onvoldoende middelen zijn voor onderliggende zaken als het werken aan de basisvaardigheden, bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel en gelijke onderwijskansen, dan zou hier toch in de reguliere (basis)bekostiging al rekening mee gehouden moeten worden? *Daarmee lijkt gerichte bekostiging op dit moment geen oplossing te bieden voor de ervaren problemen en kunnen beter andere alternatieven overwogen worden.*

Referenties:

Allers, M., T. Budding, S. Munneke en K. Peters (2024). *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*, Groningen: COELO.

Groot, T.L.C.M. & G.J. van Helden (2017). *Financieel management van non-profit organisaties*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

OECD (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Parijs: OECD Publishing.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Sira Consulting (2024). *Proportionaliteit van verantwoordingseisen. Verkennend onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de proportionaliteit van verantwoordingseisen*. Utrecht: Sira Consulting.