Gerichte bekostiging in het funderend onderwijs

Vanuit onderwijscontrolling: sturing, uitvoering, verantwoording en leren

Position paper · Rob H.J.H. van Velthoven · directeur Infinite Financieel · rondetafelgesprek Tweede Kamer · 18 november 2026 · wetsvoorstel 36 981

Kernboodschap

Wij pleiten voor terughoudendheid met de inzet van gerichte bekostiging. Gerichte bekostiging moet uitzondering blijven, niet een nieuwe standaard voor overheidssturing in het onderwijs. De meerwaarde moet per toepassing aantoonbaar groter zijn dan die van reguliere bekostiging of een eenvoudiger instrument. Bekostiging is een input, geen resultaat: meer zicht op waar geld aan wordt besteed is nog geen garantie voor beter onderwijs. Vanuit onderwijscontrolling is daarom de centrale vraag of ambitie, bekostiging, verantwoordelijkheden, uitvoeringscapaciteit en informatie zo samenkomen dat scholen erop kunnen sturen, zich kunnen verantwoorden en ervan kunnen leren. Voorkom versnippering en het enkel heretiketteren van bestaande middelen.

1. Bepaal vooraf waarop u stuurt en borg financieringszekerheid

De reguliere lumpsumbekostiging gaat uit van bestuurlijke ruimte en daarmee beleidsvrijheid van onderwijsorganisaties binnen wettelijke kaders. Gerichte bekostiging voegt daar een vorm van meer centrale sturing aan toe. Dat kan, maar alleen als vooraf helder is waarop wordt gestuurd. Maak vooraf duidelijk waarop de overheid wil sturen: op het resultaat, op het proces of op de besteding. Voorkom dat die vormen door elkaar gaan lopen. Wil de overheid vooral een resultaat bereiken, dan past ruimte voor scholen om zelf de interventie te kiezen. Wil zij een proces voorschrijven, bijvoorbeeld een werkproces dat steunt op onderzoek, data en professionele afwegingen, dan moet duidelijk zijn welke processtappen noodzakelijk zijn, op welke kennisbasis die rusten en hoeveel professionele ruimte overblijft. Wordt gestuurd op een concrete prestatie of besteding, dan horen daar vooraf kenbare, specifieke en controleerbare voorwaarden bij.

Die duidelijkheid is ook nodig voor de uitvoering. Verschillende sturingslogica's botsen wanneer scholen bijvoorbeeld zelf een passende aanpak mogen kiezen, maar voor dezelfde middelen voorgeschreven activiteiten moeten uitvoeren en apart verantwoorden. Dan moeten zij zowel hun eigen keuzes onderbouwen als de voorgeschreven stappen aantonen. Dat vraagt extra registratie, interne controle en accountantswerk. Laat voorwaarden, handelingsruimte en verantwoording daarom op elkaar aansluiten.

Onderwijsverbetering en verandering in professioneel handelen vragen vaak meerdere jaren. Schoolorganisaties moeten vooraf weten welke middelen zij meerjarig kunnen inzetten, hoe loon- en prijsontwikkeling wordt verwerkt en wat er gebeurt nadat de bijzondere verplichtingen aflopen.

Het wetsvoorstel sluit bijzondere verplichtingen over te behalen leerresultaten uit. De voorgestelde correctiebevoegdheid ziet op onjuist vastgestelde bekostiging of niet of onvoldoende nagekomen verplichtingen. Tegenvallende leerresultaten vormen daarmee op zichzelf geen grond voor een financiële correctie op de gerichte bekostiging (Tweede Kamer, 2025–2026, Kamerstuk 36 981, nr. 2, voorgestelde artikelen 119a, zevende lid, en 169, tweede lid, WPO). Zorg bij de uitwerking voor duidelijke, stabiele en proportionele correctieregels. Het risico van versnippering en het louter anders labelen van bestaande middelen benoemden wij ook in onze eerdere consultatiereactie (Infinite Financieel, 2025, pp. 2–3).

2. Toets de totale uitvoerbaarheid, niet alleen de geldstroom

Vanuit de controlpraktijk kijken wij breder dan alleen naar de rechtmatigheid van de geldstroom. Bekostiging is een input en biedt geen garantie op het beoogde onderwijsresultaat. Het gaat om de samenhang tussen doelen, middelen, capaciteit, uitvoering en risico's, én om informatie om tijdig bij te sturen. Een regeling kan administratief sluitend zijn en toch onvoldoende uitvoerbaar als mensen, tijd, deskundigheid, leiderschap of verandervermogen ontbreken. Toets daarom niet alleen de regeling, maar de totale belasting voor schoolorganisaties.

Als de uitvoeringscapaciteit tekortschiet, pas dan eerst de omvang, voorwaarden en planning van de opdracht aan en organiseer de benodigde ondersteuning. Leg geen nieuwe opdracht op zonder vast te stellen dat scholen er voldoende mensen, tijd en deskundigheid voor hebben. Voer de regeling alleen gefaseerd in als de scholen die starten de opdracht kunnen uitvoeren. Blijft de uitvoering onvoldoende

haalbaar, stel de invoering dan uit. Een andere bekostigingsvorm neemt een tekort aan personeel of deskundigheid op zichzelf niet weg.

Bij die beoordeling moet ook de volledige uitvoeringslast worden meegewogen. Het vervallen van een subsidieaanvraag betekent niet vanzelf dat de totale uitvoeringslast afneemt. Gerichte bekostiging vraagt gedurende de looptijd capaciteit voor planning, registratie, medezeggenschap, monitoring en controle. Sluit daarom aan op bestaande begrotings-, kwaliteits- en verantwoordingscycli. Gerichte middelen zijn op zichzelf geen reden voor extra informatie-uitvraag. Beperk de informatievraag tot wat nodig is voor naleving en leren en vraag dezelfde informatie niet meerdere keren uit. Laat de verantwoordingslast passen bij omvang en risico. Beoordeel daarnaast de risico's voor de schoolorganisatie, zoals terugvordering en verplichtingen die doorlopen als middelen niet structureel beschikbaar blijven (Infinite Financieel, 2025, pp. 1–2).

Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn verschillende vragen. Rechtmatigheid ziet op naleving, doelmatigheid op inzet versus opbrengst en doeltreffendheid op het bereikte effect. Maak vooraf duidelijk welke informatie nodig is voor naleving en welke informatie nodig is om van de aanpak te leren. De planning-en-controlfunctie kan die informatie verbinden zonder het onderwijskundige oordeel over te nemen. Laat scholen dit zoveel mogelijk binnen hun bestaande planning-en-controlcyclus doen. Een sluitend oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid is niet altijd mogelijk: onderwijsresultaten worden door meerdere factoren beïnvloed. Naarmate de overheid besteding en werkwijze verder voorschrijft, moet de verantwoordelijkheid van scholen voor het resultaat in verhouding staan tot hun invloed daarop. Zij blijven aanspreekbaar op naleving en zorgvuldige uitvoering; de overheid moet ook de werking van de voorgeschreven aanpak evalueren.

3. Maak handelingsruimte en invoering praktisch uitvoerbaar

Professionele en bestuurlijke ruimte is alleen reëel als scholen de gevolgen van keuzes vooraf kunnen overzien en tijdig kunnen besluiten. Keuzevrijheid op papier is geen echte handelingsruimte als voorwaarden, termijnen of financiële risico's de feitelijke keuze al bepalen. Gerichte bekostiging zal naar verwachting gevolgen hebben voor personeel, activiteiten en de verdeling van middelen. Medezeggenschap moet daarom tijdig worden betrokken op het niveau waarop de keuzes worden gemaakt, met een heldere verdeling tussen de medezeggenschapsraad en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Dat vraagt meer dan een formeel adviesmoment: medezeggenschapsleden moeten tijdig beschikken over begrijpelijke informatie over doelen, middelen, voorwaarden, alternatieven en risico's.

Afzien van gerichte bekostiging is pas een reële keuze als scholen vooraf de financiële en organisatorische gevolgen kennen. Zij moeten weten welke middelen beschikbaar zijn, welke kosten zij zelf dragen, hoe lang de keuze geldt en wat dit betekent voor bestaande verplichtingen. Voor de algemene maatregel van bestuur is vooral de aansluiting op de begrotings- en formatiecyclus van belang. Heeft de uitwerking vanaf 2028 gevolgen voor personeel en inzet, dan is duidelijkheid uiterlijk april 2027 nodig voor begroting, formatie en medezeggenschap. Ook bewijsvereisten, beoordelingsmomenten, herstelmogelijkheden en financiële correcties moeten vooraf helder zijn.

Wat wij de Tweede Kamer meegeven

- **Noodzaaktoets:** vraag de regering per toepassing te onderbouwen waarom gerichte bekostiging meerwaarde heeft boven reguliere bekostiging of een eenvoudiger instrument. Laat haar expliciet kiezen of zij stuurt op resultaat, proces of besteding en laat voorwaarden, handelingsruimte en meerjarige financiering daarop aansluiten.
- **Uitvoerbaarheidstoets:** stel vóór invoering vast of scholen de opdracht met de beschikbare mensen, tijd en deskundigheid daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Weeg ook uitvoeringslasten, medezeggenschap en voorbereidingstijd mee. Pas bij onvoldoende capaciteit de opdracht aan; stel invoering uit als uitvoering daarna niet haalbaar is.
- **Verantwoordelijkheidstoets**: laat de verantwoordelijkheid van scholen aansluiten bij de ruimte die zij daadwerkelijk krijgen. Onderscheid naleving van voorwaarden van beoordeling van resultaten, sluit aan op bestaande processen en vraag alleen informatie die nodig is voor naleving of leren. Naarmate de overheid meer voorschrijft, moet zij ook de werking van die aanpak evalueren.

Bronnen: Tweede Kamer (2025–2026), Kamerstuk 36 981, nrs. 2, 3 en 4; Afdeling advisering van de Raad van State (2025), advies W05.25.00133/I; Infinite Financieel (2025), Reactie Infinite Financieel internetconsultatie wetsvoorstel gerichte bekostiging, 18 februari 2025, Utrecht, Rick de Wit, Inge Heijes, Christiaan Raatgever en Monica van der Hoff.