



Wetsvoorstel gerichte bekostiging

Reactie profielorganisaties op de internetconsultatie

Vanuit de politiek is er behoefte aan meer grip op de besteding van onderwijsgeld. Binnen de huidige bekostigingssystematiek is een subsidie de enige vorm van bekostiging waarbij scholen verplicht kunnen worden om het aan een specifiek doel te besteden. Zoals vermeld in het wetsvoorstel kleven aan subsidies nadelen. Subsidies zijn immers tijdelijk en brengen hoge administratieve lasten met zich mee. De tijdelijkheid van subsidies leidt tot onzekerheid bij schoolbesturen en bemoeilijkt het maken van langetermijnbeleid.

Met het wetsvoorstel gerichte bekostiging wordt een nieuwe vorm van bekostiging geïntroduceerd waarbij het

- mogelijk wordt om te bepalen waar de bekostiging aan uitgegeven wordt,
- de bekostiging structureler te maken, en
- de administratieve lasten te verminderen.

Wij lezen in de wettekst zelf en in de toelichting niet terug waarom en hoe dit doel van het wetsvoorstel gehaald zal worden.

Voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel

In 2021 was reeds structurele bekostiging ten behoeve van de kwaliteit beloofd. Vanaf 2024 zou er voor het funderend onderwijs een miljard jaarlijks structureel beschikbaar zijn.¹ Inmiddels is deze structurele bekostiging al driemaal uitgesteld, het budget meer dan gehalveerd en tot 2027 is het vergeven via subsidies aan steeds andere scholen. Personeel dat is aangesteld vanuit de NPO-middelen is door de wisselende subsidies inmiddels werkzaam op een andere school of uit de sector vertrokken. Een toekomstperspectief kon niet gesteld worden door de besturen. Vanaf 2027 zal die belofte van structurele bekostiging via deze gerichte bekostiging worden gegeven, belooft dit kabinet. Het voorstel lijkt vooral oude wijn in nieuwe zakken die leidt tot lastenverzwaring en lijkt ook nog eens in strijd met de vrijheid van onderwijs. We gaan er hieronder nader op in.

Doelfinanciering

De financiering in de vorm van gerichte bekostiging is vooreerst bedoeld om te worden besteed aan een specifiek doel, in eerste instantie zullen dat basisvaardigheden zijn. De wijze van bekostigen is daarbij juist niet als lumpsumbekostiging, maar gekoppeld aan een specifiek doel, zodat de bekostiging ook daadwerkelijk aan dat doel wordt uitgegeven.

¹ Zie het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 23.



Lumpsumbekostiging gaat, heel simpel gesteld, uit van een zak geld aan het schoolbestuur zodat die daar zo wijs mogelijk de besteding per school en aandachtsgebied op kan inrichten. De wijze waarop de bekostiging naar de scholen komt, is immers niet altijd gelijk aan de behoefte en uitdagingen die er op de verschillende scholen liggen. Het schoolbestuur kan vanuit zijn kennis ten aanzien van die specifieke omstandigheden de besteding gaan inzetten. Of zoals in de conceptmemorie van toelichting is opgenomen: “op een manier die past bij de lokale situatie van de scholen”. Dat wordt via deze gerichte bekostiging dus moeilijker omdat de bestedingsvrijheid van de bestuurder wordt beperkt. Niet wordt duidelijk beschreven waarom dat positief is. Ook wordt niet aangetoond dat middelen die via de lumpsum worden verstrekt, niet worden besteed aan door de overheid van belang geachte doelen. Dat de besteding van de lumpsum vanuit het oogpunt van beperking van administratieve lasten niet tot op de laatste cent verantwoord wordt, wil niet zeggen dat het geld niet juist besteed wordt.

Wat de inzet van doelfinanciering betreft, raadde de Onderwijsraad in 2018 aan: “om te blijven werken met lumpsumbekostiging en om terughoudend te zijn met doelfinanciering. Lumpsumbekostiging doet het meeste recht aan twee belangrijke principes van het Nederlandse onderwijsstelsel: de autonomie van instellingen en stabiele bekostiging.”^{2,3} Daarna volgde het rapport van McKinsey in 2020: “Nederlandse scholen zijn over het algemeen uiterst zelfstandig en effectief. Scholen kunnen beter in hun kracht gezet worden in plaats van ingeperkt.”⁴ Het IBO-rapport bracht in kaart dat het bij de sturing op onderwijskwaliteit nodig is vier kernelementen op orde te brengen, namelijk: heldere en gedragen doelen, juiste prikkels vanuit beleid, toegeruste actoren en zicht op prestaties.⁵ We zien een relatie daarmee in dit wetsvoorstel, puur voor wat betreft één beleids optie in het IBO-rapport, te weten Beleids optie 7. We missen de verbinding tussen dit laatste rapport en deze memorie van toelichting voor wat betreft de risico’s (c.q. effecten) voor de uitvoering van deze optie. Die verbinding zou het sterker (kunnen) maken. Echter, het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in extra prikkel-instrumenten, zonder enige waarborg van met name de heldere en gedragen doelen (vanuit pedagogisch perspectief). Juist daar wordt ook naar verwezen in het IBO-rapport bij Beleids optie 7.

McKinsey concludeerde tevens dat de bekostiging genoeg is om net aan de basiskwaliteit te kunnen bieden, maar ook niet meer dan dat. Het is de profielorganisaties onduidelijk hoe deze inzet van doelfinanciering op een specifiek punt (zonder helder of gedragen doel) nu exact bij gaat dragen aan kwaliteitsverbetering op de scholen. Juist de voormelde rapporten gaven aan dat die doelfinanciering daarvoor niet helpend is en scholen de rust en ruimte verdienen om de

² Advies van de Onderwijsraad, ‘Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden’, Den Haag 2018, p. 7.

³ Ten aanzien van de inzet van lumpsum en doelfinanciering heeft Andersson Elffers Felix in 2024 nog een rapport uitgebracht dat de conclusies van de Onderwijsraad onderschreef, zie daarvoor:

<https://www.poraad.nl/arbeidszaken-bedrijfsvoering/financien-primair-onderwijs/groei-doelfinanciering-leidt-tot-meer>.

⁴ Rapport: ‘Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)’, McKinsey & Company: 2020, p. 158.

⁵ Zie ‘Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid, IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs’, Den Haag: 2022, p. 46.



middelen daar in te zetten waar de kwaliteit dat behoeft. Dat met deze gerichte bekostiging kwaliteitsverbetering wordt behaald, wordt niet door enige onderbouwing gestaafd in de memorie van toelichting terwijl deze wel de mogelijkheid verruimt om politiek gemotiveerde verplichtingen te introduceren. Dit maakt de sturing op het onderwijs daarmee kwetsbaarder of mogelijk zelfs willekeuriger. Immers, (een deel van) de bekostiging kan veranderen wanneer de politieke samenstelling van een kabinet wijzigt. Dat is natuurlijk bij een subsidie ook zo, maar wanneer dit instrument structureel wordt ingezet, vergroot dat de invloed van de politieke situatie op het onderwijs. Daarbij: het (te) vaak inzetten van gerichte bekostiging gaat in ieder geval niet leiden tot lastenverlichting. Risico is dat er steeds meer bekostiging 'gericht' ingezet gaat worden.

Er is vooral één 'probleem' dat dit wetsvoorstel oplost: het gebrek aan geschikte instrumenten voor OCW om op bestedingen te sturen. Immers, de gewraakte tijdelijkheid van subsidies kan eenvoudig worden opgelost door verhoging van de lumpsum of aanvullende bekostiging. Dat vraagt wel vertrouwen in het vermogen bij schoolbesturen om pedagogisch verantwoorde afwegingen te maken. Dit past ook bij de eerder genoemde conclusies uit het advies van de Onderwijsraad en het rapport van McKinsey. Desgewenst kan OCW (zonder wetswijziging) ook beleidsdoelen nastreven door communicatie of benchmarks, of veldgesprekken, om schoolbesturen te stimuleren in hun bewustwording van prioriteiten en bestedingsverhoudingen.

Structurele bekostiging

In het wetsvoorstel wordt art. 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit heeft tot gevolg dat de gerichte bekostiging voor maximaal 5 jaar verstrekt kan worden. Daarna moeten de bijbehorende verplichtingen vervallen; de bekostiging kan:

- worden omgezet in reguliere bekostiging (de memorie van toelichting suggereert dat dit kan gebeuren, maar geeft hierover net als de wettekst zelf geen zekerheid),
- in een andere vorm van aanvullende bekostiging,
- in een andere gerichte bekostiging, of
- worden stopgezet.

Hierdoor blijft er onzekerheid voor scholen en blijft een langetermijnbeleid onmogelijk. De doelfinanciering heeft dus sowieso een afgebakende periode en is daarmee niet structureel. De gerichte bekostiging is daarmee niet in lijn met het Regeerprogramma waarin structurele financiering voor structurele taken wordt aangekondigd. Dat doel heeft het blijkbaar ook niet, lezen we onder punt 2.4.2 van de memorie van toelichting over de termijn van 5 jaar:

“Deze termijn kan, evenals bij subsidieregelingen, na een kennisgeving aan de Tweede Kamer verlengd worden. De gedachte achter deze tijdelijkheid is dat na verloop van tijd scholen gewend zullen zijn aan een bepaalde manier van werken of dat een beoogd doel is bereikt. Op dat moment is het niet langer nodig om verplichtingen en



verantwoordings-eisen op te leggen, waardoor scholen niet te lang belast worden met deze administratieve lasten.”

Gesteld wordt dus dat die termijn juist overeenkomstig de subsidietermijn is en ook verlengd kan worden. Daarbij is het doel van deze gerichte bekostiging blijkbaar ook om scholen een bepaalde manier van werken aan te leren, die het kabinet nodig acht (maar de Onderwijsraad, McKinsey en het IBO over sturing op onderwijskwaliteit juist niet aanbevelen). Als ze die gewenste wijze van werken hebben overgenomen, dan is deze lastenverzwaring (!) niet meer nodig. Hoewel administratie lastenverlichting een doel van deze wet is, erkent de indiener dat de nieuwe manier van financieren wel degelijk leidt tot extra administratieve lasten - vergeleken met de gebruikelijke lumpsumfinanciering.

Niettemin is het tekstdeel: *“De gedachte achter deze tijdelijkheid is dat na verloop van tijd scholen gewend zullen zijn aan een bepaalde manier van werken [...]. Op dat moment is het niet langer nodig om verplichtingen en verantwoordings-eisen op te leggen”* belangrijk om nog eens goed te beschouwen. Het doel is dus blijkbaar om vanuit de overheid het HOE van het onderwijs deels te wijzigen, of althans daar iets mee te doen of daarin de scholen te laten bewegen. Heel duidelijk wordt het niet, want het staat er wat verkapt. Echter, hoe verkapt ook: wanneer een wetsvoorstel (mogelijk) indruist tegen een grondrecht, dient dat uitvoerig behandeld te worden. Grondrechten zijn er om beschermd te worden tegen die overheid. De vrijheid van inrichting is onderdeel van de vrijheid van onderwijs zoals die geldt voor alle scholen in Nederland op grond van artikel 23 van de Grondwet. Die geldt voor zowel bijzondere als openbare scholen. Het is een fundament van ons onderwijssysteem.⁶ Het verdient in deze ook dan ook nadrukkelijk de voorkeur dat voordat dit wetsvoorstel in deze of vergelijkbare vorm aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, naast de Raad van State ook de Onderwijsraad om advies wordt gevraagd naar de inhoud van dit voorgenomen wetsvoorstel.

De inrichtingsvrijheid is er niet voor niets: erkenning van de onderwijsorganisatie als pedagogische éénheid, met bijbehorende autonomie en eindverantwoordelijkheid van het bestuur, is een basiskenmerk van het stelsel. Daarom moeten deugdelijkheidseisen bij wet zijn vastgelegd, waarbij ook nog aan de eis van proportionaliteit moet worden voldaan.⁷ In potentie wordt dit stelsel doorkruist door gerichte bekostiging, doordat de minister allerlei (inhoudelijke) voorwaarden kan stellen aan het onderwijs. Weliswaar sluit het wetsvoorstel uit dat die eisen betrekking hebben op de keuze van leermethoden, -middelen en op leerresultaten, maar ook

⁶ Zie ook het advies van de Onderwijsraad over artikel 23: ‘Grenzen stellen, ruimte laten’, Den Haag: 2021, onder meer p. 13.

⁷ Jacob de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, diss. Tilburg 2021.



dan blijven er genoeg manieren over om rechtstreeks te sturen op de inrichting van het onderwijs en de pedagogische afwegingen die aan het schoolbestuur moeten zijn voorbehouden.⁸

De profielorganisaties zijn voorts, net als de VO-raad in zijn reactie, tegen terugvordering. Dit creëert onzekerheid en belemmert vaste verplichtingen, zoals vaste contracten. Het wetsvoorstel bevat wel een terugvorderingsmogelijkheid zonder duidelijke grenzen, wat investeringen afremt. Een waarschuwing of hersteltermijn verandert daar niets aan. Als terugvordering al zou moeten, dan alleen op basis van vooraf bepaalde voorwaarden. In dat geval hebben scholen vooraf meer zekerheid over de bestede middelen.

Administratieve lasten

Er wordt gesteld dat de administratieve lasten lager zijn dan bij subsidies. Deze verlaging wordt met name gecreëerd doordat de bekostiging ambtshalve wordt verstrekt. Dit is uiteraard een positief verschil ten opzichte van subsidies. Echter, uit de tabel in paragraaf 2.3.3. van het wetsvoorstel blijkt dat het mogelijk is om de gerichte bekostiging op aanvraag te verstrekken. In de rest van het wetsvoorstel wordt hier met geen woord over gerept. Dit creëert onduidelijkheid over hoe vaak de gerichte bekostiging ambtshalve verstrekt gaat worden en dus of dit daadwerkelijk een lastenverlichting met zich meebrengt. Dat maakt ook dat het enige positieve verschil met een subsidie mogelijk niet bestaat. Die onduidelijkheid is op zichzelf al niet wenselijk. Het maakt ook dat van de term 'bekostiging' weinig blijft staan. Dit klemmt te meer door het van toepassing verklaarde artikel 4.10 van de Compatibiliteitswet 2016 waarin in lid 1 juist staat dat dit uitgaat van een aanvraag waartoe de middelen worden verstrekt. Het is niet duidelijk uit de memorie van toelichting te halen hoe die van toepassing verklaring van artikel 4.10 van de Compatibiliteitswet 2016 zich verhoudt tot de ambtshalve toekenning. Dat zal duidelijker uitgewerkt dienen te worden om duidelijkheid te bieden.

Aan de gerichte bekostiging worden in de regeling verplichtingen verbonden. De verplichtingen kunnen betrekking hebben op a) de besteding, b) de te verrichten activiteiten en c) informatieverstrekking. In het wetsvoorstel wordt erkend dat de administratieve lasten bij categorie a het zwaarst zijn. Aangezien het wetsvoorstel tot doel heeft om te zorgen voor grip op de besteding, lijkt het inherent aan het wetsvoorstel dat in elke regeling die volgt een bestedingsverplichting is opgenomen. Daarmee zullen de administratieve lasten aanzienlijk zijn en is er geen sprake van een lastenverlaging.

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de administratieve lasten lager zijn dan bij subsidies. Gelet op de verplichtingen en de mogelijkheid de bekostiging op aanvraag te verstrekken, is dat maar zeer de vraag. Bovendien voorkomen de administratieve lasten dat het geld in de klas landt, wat toch een van de speerpunten is van het kabinetsbeleid.

⁸ Zie over het belang van ruimte voor de pedagogische visie bij het schoolbestuur dit interview met Marlies Honingh, onderzoeker aan de RU: <https://www.poraad.nl/marlies-honingh-het-ontbreekt-aan-evidentie-bij-de-scenarios-over-sturing>.



Voorts geldt dat de regeling ook kan voorschrijven dat op schoolniveau over de besteding moet worden beslist, dat de school wordt verplicht om bepaalde activiteiten te ondernemen en dat een school gevraagd kan worden om actoren op een bepaalde manier te betrekken bij het besluitvormingsproces. Hier zit een mismatch met het feit dat de gerichte bekostiging verstrekt wordt aan het bestuur en dat de verantwoording nog steeds op bestuursniveau plaatsvindt. Hier dreigt een lastenverzwaring vergeleken met subsidies. In punt 5.1 van de memorie wordt aangegeven dat het per situatie verschillend kan zijn hoe uiteindelijk de besteding verlangd wordt. Het wetsvoorstel creëert mogelijke onduidelijkheden ten aanzien van besluitvorming en verantwoording, omdat de verantwoording op een ander niveau kan liggen, dan de besluitvorming tot besteding. Wanneer de verantwoording bij het bestuur ligt, is enige inmenging in de besluitvorming tot besteding op schoolniveau niet onlogisch. Immers, wanneer er vanuit de accountant, intern toezichthouder of Inspectie van het onderwijs opmerkingen zijn over die besteding dan is het bestuur die zich daarover dient te verantwoorden. Alsdan is ook de GMR aan zet, net als de MR op schoolniveau en dubbelop is niet de bedoeling. Dit zorgt niet voor verlichting op enig gebied, zeker niet wanneer dit niet duidelijk wordt omschreven.

Het bespreken van het wetsvoorstel in de huidige vorm met onze leden heeft geen enkel begrip gecreëerd over de mogelijke lastenverlichting. Ze zien het niet terug en zien vooral een extra soort subsidie die niet zo mag heten, met een administratieve last die niet minder is dan bij een subsidie. De uitvoering van dit wetsvoorstel zal daarmee naar verwachting niet zorgen voor meer geld naar de klas in plaats van naar overhead.

Medezeggenschap

Om aan een andere belofte in het Regeerprogramma tegemoet te komen is er opgenomen dat ten behoeve van de besteding van de gerichte bekostiging een extra adviesrecht voor de MR in de Wet medezeggenschap op scholen (Wms) zal worden opgenomen. Het verbaast de profielorganisaties dat hiervoor gekozen wordt, mede in aansluiting op het traject Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap, waarover de minister op 6 juli 2023 de Kamer informeerde.⁹ Hij stelde juist over het Eindrapport van dat onderzoek dat er geen extra rechten of bevoegdheden voor de medezeggenschap nodig zijn en dat het veld, in de meest brede zin, dat onderschrijft en vooral ondersteuning behoeft in de vervulling van haar taak. Specifiek voor het instemmingsrecht op de begroting wordt dit nog aangehaald door de minister en aangegeven dat MR-leden dat extra recht niet nodig vinden. Dit voorgestelde adviesrecht op de besteding van bekostiging lijkt er daar erg veel op. Als de minister stelde dat er geen behoefte aan is, waarom wordt dit wel opgenomen in dit wetsvoorstel? We missen de onderbouwing daartoe.

In het wetsvoorstel wordt vermeld dat deze verplichting *uiteraard* niet van toepassing is indien een school geen gebruik maakt van het recht op de gerichte bekostiging. Een schoolbestuur kan het ambtshalve ontvangen bedrag namelijk ook weer teruggeven aan de overheid als er geen gebruik van gemaakt wordt. Dit klinkt logisch. Als je het geld niet gebruikt, hoef je ook niet te voldoen aan de verplichtingen die ermee samenhangen. Echter, in dat geval hoef je de MR niet te

⁹ Kamerbrief d.d. 6 juli 2023 over 'Eindrapport 'Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap'.



betrekken. Het niet besteden is expliciet niet adviesplichtig (!). Daarmee wordt de MR dan juist gepasseerd. Het komt de profielorganisaties vreemd over hoe in dit wetsvoorstel de medezeggenschapsrol is vormgegeven.

Conclusie

Als het kabinet echt structurele bekostiging en administratieve lastenverlaging wil realiseren, moeten de middelen volgens de profielorganisatie worden toegevoegd aan de reguliere bekostiging. Zo komen ze direct bij de scholen terecht, wat leidt tot lastenverlichting en een betere besteding van middelen, passend bij de lokale behoeften. Daarnaast is het cruciaal dat de overheid een intensieve dialoog aangaat met het onderwijsveld over de doelen en bedoeling van onderwijs. In zo'n dialoog kan de overheid aangeven wat zij verwacht en kunnen scholen hun eigen doelen en behoeften inzichtelijk maken. Zo ontstaat meer wederkerigheid en wordt duidelijk hoe beide partijen elkaar kunnen versterken. Door heldere lange termijn doelen te stellen, biedt de overheid scholen bovendien de mogelijkheid om hun inzet van mensen en middelen hierop af te stemmen.

Amersfoort, Den Haag, Ede, Ridderkerk, Woerden, 20 februari 2025