

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

Prof.dr. Sietske Waslander, hoogleraar onderwijssociologie, Tilburg University, TIAS School for Business and Society

De manier waarop en de voorwaarden waaronder de centrale overheid het onderwijs bekostigt, is onderdeel van de manier waarop de overheid het onderwijs stuurt. Een wijziging in bekostiging moet daarom beschouwd in samenhang met uitgangspunten voor inrichting van het onderwijsbestel en het geheel aan sturing door de overheid.¹ In deze notitie beschouw ik eerst de besturingsfilosofie die vanaf de jaren '90 zijn intrede deed in het onderwijs. Vervolgens geef ik tegen die achtergrond een korte waardering van het wetsvoorstel 'gerichte bekostiging', om af te sluiten met een aantal handreikingen.

BEKNOPTE HISTORISCHE SCHETS

In de jaren '80 ontstond een breed gedeelde opvatting dat de combinatie van uitgebreide regelgeving ("het gele katern"), een gedetailleerd declaratiestelsel en schoolbesturen van vrijwilligers niet langer adequaat was om het onderwijs aan de hoge maatschappelijke verwachtingen te laten voldoen.² Vanaf de jaren '90 werd stapsgewijs een besturingsfilosofie van deregulering en autonomievergroting geïntroduceerd.³ In het funderend onderwijs is die besturingsfilosofie nooit helemaal ingevoerd: uitgangspunten waren politiek onhoudbaar, er werd niet aan randvoorwaarden voldaan, en vooronderstellingen bleken onjuist.

Uitgangspunt 1. De overheid is stelselverantwoordelijk, blijft op afstand en stuurt op output.

- Huidige status: politiek onhoudbaar

Onderwijs is 'onderwerp van aanhoudende zorg' van de overheid (artikel 23 Grondwet), vervult een groot maatschappelijk belang en is voor individuele mensen van grote betekenis. Dat betekent dat als dingen niet goed gaan op scholen – bv achterblijvende prestaties van leerlingen, pesten – burgers bewindslieden en volksvertegenwoordigers daarop aanspreken. In die maatschappelijke context is het politiek onhoudbaar als bewindslieden en Kamerleden consequent op afstand blijven en louter een rol innemen vanuit een stelselverantwoordelijkheid.⁴ Toenemend uiten Kamerleden een behoefte om directe invloed uit te oefenen op wat er concreet en dagdagelijks binnen scholen gebeurt.⁵ Het wetsvoorstel 'gerichte bekostiging' is een weerspiegeling en illustratie van die behoefte.

Uitgangspunt 2. Schoolbesturen hebben autonomie om eigen beleidskeuzes te maken en worden daartoe lumpsum gefinancierd; bestuurlijke schaal is nodig omwille van voldoende beleidvoerend vermogen; professionalisering van management is een belangrijke randvoorwaarde⁶

- Huidige status: slechts ten dele ingevoerd

Voor schoolbesturen is *lumpsum financiering* ingevoerd. Maar daarnaast is sprake van vele tijdelijke subsidies terwijl een deel van de bekostiging via andere partijen loopt, zoals

samenwerkingsverbanden passend onderwijs en in de toekomst wellicht onderwijsregio's.⁷

In het funderend onderwijs is flankerend beleid om bestuurlijke schaalvergroting te stimuleren voortijdig beëindigd.⁸ Het funderend onderwijs kenmerkt zich door grote verschillen in bestuurlijke schaalgrootte.⁹ De relatie tussen bestuurlijke schaal en onderwijskwaliteit is niet eenduidig.¹⁰ Wel constateert de Inspectie van het Onderwijs al jaren dat kleine schoolbesturen - met twee tot vijf scholen/locaties - het meest kwetsbaar zijn voor onvoldoende onderwijskwaliteit; juist deze besturen ontberen *bestuurlijk vermogen*.¹¹

Leiderschap in onderwijs heeft lange tijd weinig aandacht gekregen.¹² Voor schoolleiders zijn er inmiddels beroepsregisters, opleidingen en beurzenprogramma's; voor onderwijsbestuurders in het funderend onderwijs is pas recent een begin gemaakt met een lichte vorm van accreditatie op basis van een beroepsprofiel.

Uitgangspunt 3. Concurrentie tussen scholen – ondersteund door leerlingebonden financiering – zorgt voor verbetering van onderwijskwaliteit

- Huidige status: onjuiste vooronderstelling

Concurrentie om de gunst van leerlingen geeft scholen alleen in specifieke, lokale omstandigheden een prikkel om duurzaam te werken aan de kwaliteit van hun onderwijs.¹³ Om de garantiefunctie van het onderwijs te waarborgen is adequaat extern toezicht noodzakelijk. Toenemend worden schoolbesturen juist opgeroepen om met elkaar samen te werken, al dan niet in bestuurlijke netwerken.¹⁴ Leerlinggebonden financiering blijkt een belemmering voor onderlinge samenwerking.

Conclusie: De uitgangspunten onder de besturingsfilosofie van de jaren '90 zijn mettertijd verlaten. Sindsdien hebben tal van nieuwe, aanvullende en vervangende sturingsinstrumenten hun intrede gedaan, veelal op ad-hoc basis.¹⁵ Dat heeft geleid tot onduidelijkheid over rollen, tegenstrijdigheden, versnippering, overladenheid en sub-optimale bestuurlijke verhoudingen tussen schoolbesturen, centrale overheid en tal van andere organisaties die bij sturing betrokken zijn (waaronder sectorraden, project- en programma-bureau's, gemeenten).¹⁶

HET WETSVORSTEL 'GERICHTE BEKOSTIGING'

Het voorgestelde instrument van 'gerichte bekostiging' past in een ontwikkeling van het ad-hoc introduceren van aanvullende vormen van sturing vanuit een behoefte van de centrale overheid om invloed uit te oefenen op wat er binnen scholen gebeurt. Onvrede over gedetailleerde sturing door de centrale overheid – te weinig wendbaar, responsief en doelmatig en te veel regels en bureaucratie – waren in de jaren '80 aanleiding voor een grondige herziening. Het is onwaarschijnlijk dat vijftig jaar later een andere vorm van gedetailleerde, centrale sturing later wél het beoogde effect zou hebben.

Het is onduidelijk hoe de basis- en gerichte bekostiging (voor basisvaardigheden) zich tot elkaar verhouden, waardoor verantwoording al snel verwordt tot een papieren werkelijkheid die weinig zegt over de dagelijkse realiteit binnen scholen. Meer greep en meer zicht op de besteding van middelen is dan een papieren illusie. Bovendien herdefinieert de mogelijkheid van terugvordering de bestuurlijke verhoudingen tussen centrale overheid en schoolbesturen, zonder dat expliciet te maken en zonder na te gaan wat daarvan de consequenties zijn.

WAT DAN WEL?

Sturing en bekostiging van het funderend onderwijs verdient een fundamentele doordenking, waarin niet alleen de rol van de centrale overheid en schoolbesturen, maar ook die van gemeenten, bestuurlijke netwerken, sectorraden en andere actoren worden betrokken. Daarbij verdient ook de stapeling van regionale bestuurlijke netwerken – waarvan de samenstelling elkaar vaak gedeeltelijk overlapt – expliciete aandacht.¹⁷ Onderstaande uitgangspunten kunnen dienen als ingrediënten voor een te ontwikkelen, onderling samenhangende besturingsfilosofie.¹⁸

1. Criteria voor bekostiging

Het onderwijs is gebaat bij een vorm van bekostiging die in hoogte toereikend, en in vorm stabiel, structureel, geconcentreerd en eenvoudig is.¹⁹

2. Samenhang op schoolniveau vereist beleidsruimte

Duurzaam werken aan onderwijskwaliteit vereist dat diverse beleidsterreinen – bv pedagogische visie, onderwijskundig beleid, strategisch personeelsbeleid, financieel beleid – op elkaar zijn afgestemd. Die integratie is - uiteindelijk - alleen op schoolniveau te realiseren.²⁰ Om die samenhang praktisch vorm te geven is ruimte, tijd en adequaat bestuurlijk vermogen nodig.

3. Prioriteer en motiveer met een inhoudelijk verhaal

De stem van de landelijke overheid klinkt te weinig door in de onderwijspraktijk. Dat komt doordat die stem zwak en zwalkend is. Er is behoefte aan een inhoudelijk verhaal dat onderwijsprofessionals motiveert. Professionals moeten kunnen begrijpen waaróm beleidsmaatregelen nodig zijn. Een

verbindend en overtuigend verhaal over wat nodig is - en vooral ook waarom – legt de focus op een klein aantal prioriteiten voor een groot aantal jaren. Betere taalvaardigheid van leerlingen en studenten is topprioriteit. Wees scherp in te realiseren doelen en geef scholen ruimte in de uitwerking.

4. Zet sturen-met-netwerken strategischer in

Het Nederlandse onderwijs heeft een drukbevolkt middenveld met belangengroepen, taakorganisaties, projecten en programma's. Gewoonlijk zet het ministerie per beleidsthema een netwerk van organisaties in om beleid te maken en uit te (doen) voeren.²¹ Dat leidt op landelijk niveau tot versnipperde beleidsvorming en een hoog ad-hoc gehalte, op lokaal niveau tot overbelaste scholen en onderwijsteams en voor iedereen tot oplopende frustraties.²² Het leidt tot verspilling van veel tijd, energie en goede zin. Er is niks tegen sturen-met-netwerken, mits dat (a) bewust wordt ingezet, en (b) het professionele perspectief van leraren en schoolleiders, van docenten en directeuren er áltijd per definitie deel van uitmaakt. Beide ontbreken.

5. Organiseer wisselwerking tussen praktijk en beleid

Onderwijspraktijk en onderwijsbeleid zijn werelden die te los van elkaar functioneren. Er zijn veel partijen en overlegvormen die beide werelden trachten te verbinden, maar het is vaak eenrichtingsverkeer. Van beleid dat iets wil naar een praktijk die iets moet. Om lerend vermogen te ontwikkelen tussen alle lagen in het stelsel, is nodig dat praktijk en beleid elkaar daadwerkelijk over en weer voeden en verrijken. Hoe beleid uitwerkt in de praktijk moet consequenties hebben voor dat beleid; wat de praktijk aan nieuwe initiatieven kan dragen moet leiden tot prioriteren en begrenzen van ambities.

Noten en bronnen (met hyperlinks naar publicaties)

-
- ¹ Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Den Haag: SCP. Raad van State (2025). *Advies Wetsvoorstel 'gerichte bekostiging funderend onderwijs'* Nr. W05.25.00133/I. Den Haag: Raad van State; Onderwijsraad (2018). *Inzicht en verantwoording in onderwijs gelden*. Den Haag: Onderwijsraad.
 - ² Bronneman-Helmers (2011). *Ibid.*
 - ³ Ministerie van OCW (1988). *De school op weg naar 2000: een besturingsfilosofie voor de jaren negentig*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
 - ⁴ Waslander, S. (2023). *Besturen in een diffuus bestel*. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. Vertooganalyse in opdracht van de Onderwijsraad. Groningen: SW
 - ⁵ Waslander, S. (2023). *Ibid.*
 - ⁶ Ministerie van O&W (1985). *Meer over management*. Den Haag: Ministerie van O&W.
 - ⁷ Onderwijsraad (2018). *Ibid.*; Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.

- ⁸ Bronneman-Helmerts (2011). *Ibid.*
- ⁹ In 2025 had ca 40% van de schoolbesturen in het primair onderwijs en ca 34% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs het bevoegd gezag over één school op één locatie. De grootste schoolbesturen hebben zestig tot tachtig locaties. (Schoolbesturen op de kaart, 2026; Sectorrapportages primair en voortgezet onderwijs).
- ¹⁰ Rijksoverheid (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs. Den Haag: Rijksoverheid.
- ¹¹ Inspectie van het Onderwijs (diverse jaren). *De Staat van het Onderwijs*.
- ¹² OECD (2016). *Foundations for the future*. Reviews of National Policies for Education. The Netherlands. Paris: OECD Publishing.
- ¹³ Waslander, S. Waslander, S., Pater, C.J. & Weide, M. van der (2010). *Markets in education*. An analytical review of market mechanisms in education. *OECD Working Papers*, Nr. 52. Paris: OECD.
DOI:10.1787/5km4pskmkr27-en
- ¹⁴ Hooge, E.H., H.C. Theisens, Van der Veen, H. & Waslander, S. (2022). *De regio als bestuurlijk schaalniveau*. Tilburg / Den Haag: TIAS School for Business and Society / De Haagse Hogeschool; Waslander, S. Hooge, E.H., Theisens, H.C. & Leeuw, T. de (2026). *Samen werken aan een groter goed*. Tilburg / Amsterdam / Den Haag: TIAS School for Business and Society / Universiteit van Amsterdam / De Haagse Hogeschool.
- ¹⁵ Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek op stelselniveau. Lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society; Hooge, E.H., Waslander, S. & Theisens, H.C. (2021). *The many shapes and sizes of meta-governance*. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2021.1916063
- ¹⁶ Onderwijsraad (2023). *Ibid.* ; Rijksoverheid (2022). *Ibid.*; Waslander, S. (2023) *Smachten naar samenhang*. Adviesrapport nav de monitor strategisch HRM in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Raad; Waslander, S. (2023). *Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs*. In: *Essaybundel institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd*. Den Haag: Programmadirectoraat Samenleving en Covid-19. pp. 41 - 52;
- ¹⁷ Waslander, S. et al. (2026). *Ibid.*
- ¹⁸ Mede gebaseerd op Waslander, S. (2023). *Goede raad voor onderwijsministers*. Bestuur, Beleid, Beschouwing, *De Nieuwe Meso*, September 2023 (3): 79-80.
- ¹⁹ Zie het position paper van prof.dr. E. Hooge.
- ²⁰ Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C. (2023). *Getting policy done in educational practice*: what happens when multiple central government policies meet clusters of organization routines in schools. *Journal of Educational Change*, 24: 605-630. DOI: 10.1007/s10833-022-09460-8; Waslander, S. (2023). *Ibid.*
- ²¹ Hooge, E.H. (2017). *Ibid.*; Hooge et al. (2021). *Ibid.*
- ²² Theisens, H.C., Hooge, E.H. & Waslander, S. (2017). *Help! Sturingsoverload*. Sturing in complexe onderwijssystemen. *De Nieuwe Meso*, (4): 16-21.