



Sturen op beleidsrijk begroten
**Stelselonderzoek
in het po, vo, so
en mbo**

Juni 2026



Sturen op beleidsrijk begroten

Vrijwel alle schoolbesturen streven ernaar om beleidsrijk te begroten. Door hun financiële en andere middelen te koppelen aan strategische doelen, kunnen zij beter sturen op de onderwijskwaliteit en zich inzichtelijker verantwoorden over de besteding van de middelen. Desondanks heeft ongeveer de helft van de besturen geen beleidsrijke begroting, zo bleek uit eerder onderzoek van de inspectie. Dit belemmert het zicht op hun financiële sturing. De inspectie heeft onderzocht wat deze schoolbesturen helpt om wél beleidsrijk te begroten. Onze conclusie: Besturen vragen meer voorspelbaarheid van de overheid, om zo hun scholen meer te kunnen betrekken bij het strategisch begroten en verantwoorden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Bevindingen en toelichting	5
1 Inleiding	5
2 Definitie en belang van beleidsrijk begroten	5
3 Onderzoeksvragen	6
4 Uitkomsten	6
4.1 Besturen vinden beleidsrijk begroten grotendeels duidelijk, maar missen richting.	6
4.2 Besturen vinden beleidsrijk begroten wenselijk	6
4.3 Duidelijke bedoeling, maar regelmatig lastige uitvoering	7
4.4 Brede overeenstemming over oorzaken van de mate van beleidsrijk begroten	7
4.5 Vaste verdeelsleutel met (heel) veel bestedingsruimte voor de scholen en instellingen	9
4.6 Schoolleiders, intern toezicht en medezeggenschapsraad zijn betrokken bij beleidsrijk begroten	9
4.7 Weinig verschillen tussen sectoren in antwoorden	10
4.8 Besturen vragen om een stimulerende inspectie	10
5 Conclusie	11
5.1 Samenvattende conclusie	11
5.2 Wat helpt schoolbesturen om beleidsrijk te begroten?	11

Voorwoord

De begroting van veel school- en instellingsbesturen kan beleidsrijker. Besturen die beleidsrijk begroten, kunnen beter sturen en verantwoordelijk. Ook vergroten zij het eigenaarschap van alle medewerkers om de gestelde doelen te realiseren.

In dit rapport *Sturen op beleidsrijk begroten* doen we als inspectie een aantal aanbevelingen om begrotingen beleidsrijker te maken. Duidelijk is dat dit samenwerking vereist tussen alle betrokkenen.

Beleidsrijk begroten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid!

Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs



Conclusies en aanbevelingen

- Besturen vinden beleidsrijk begroten wenselijk voor inzicht, sturing en verantwoording, maar slechts de helft heeft een volledig beleidsrijke begroting.
- Besturen voeren de dialoog over beleidsrijk begroten met schoolleiding, intern toezicht en medezeggenschap.
- De redenen waarom besturen nu nog beperkt beleidsrijk begroten, zijn in beeld: kennis, stuurbaarheid, afstemming met de geledingen.
- Besturen geven schoolleiders veel ruimte bij het begroten, maar besturen ervaren die ruimte zelf minder.
- Naast financiën horen ook personeel en leermiddelen in een beleidsrijke begroting te staan.
- Besturen kunnen de kennis en betrokkenheid van scholen bij beleidsrijk begroten uitbreiden.
- Besturen kunnen onderwijskundige doelen meer benoemen bij de verdeling van de financiële en andere middelen.
- Besturen hebben baat bij een voorspelbare bekostiging, concrete verwachtingen en goede voorbeelden van beleidsrijk begroten.

Bevindingen en toelichting

1 Inleiding

Aanleiding

De Onderwijsraad en de Algemene Rekenkamer wijzen op het belang van beleidsrijk begroten¹. Schoolbesturen die beleidsrijk begroten, koppelen hun financiële én andere middelen aan hun strategische doelen. Dat zorgt voor inzicht, zodat zij beter kunnen sturen en zich beter kunnen verantwoorden over de besteding van hun middelen. De Inspectie van het Onderwijs (verder: de inspectie) deelt dit belang en houdt daarom stimulerend toezicht op beleidsrijk begroten (zie paragraaf 2.1). De inspectie constateert dat ongeveer de helft van alle schoolbesturen in het funderend en middelbaar beroepsonderwijs dit (nog) niet of slechts beperkt doet². Daarom heeft zij met dit stelselonderzoek bij een representatieve groep schoolbesturen³ in het po, vo, so en mbo onderzocht hoe dit komt.

Aanpak

Voorafgaand aan dit onderzoek heeft de inspectie de sectorraden geraadpleegd. Hun input is gebruikt bij het opstellen van de onderzoeksvragen en bij het selecteren van bestuurders voor een klankbordgroep. Deze klankbordgroep heeft meegedacht over het opstellen van de vragenlijst en het duiden van de uitkomsten.

De besturen die deelnamen aan het onderzoek kregen aan het begin van schooljaar 2025/2026 via het internetschooldossier een vragenlijst voorgelegd. Daarin werden zij bevraagd over factoren die een rol spelen bij beleidsrijk begroten. Een deel van de uitkomsten is gebruikt voor het financiële hoofdstuk van de Staat van het Onderwijs. Ook is een technisch rapport⁴ beschikbaar, met details over de onderzoeksopzet, gestelde vragen, representativiteit, uitkomsten en alle bijbehorende figuren.

Representativiteit

De respons was representatief. Ongeveer 70% (n=260) van de aangeschreven besturen (n=376) heeft onze onderzoeksvragen beantwoord. Ruim 75% van de respondenten gaf aan bestuurder te zijn. De overige respondenten waren schoolleider, onderwijs-directeur, controller of staflid. De respondenten noemen we voor de leesbaarheid in het vervolg van dit rapport 'besturen', ook omdat we hen gevraagd hebben om de vragen namens hun bestuur te beantwoorden.

2 Definitie en belang van beleidsrijk begroten

Wat is beleidsrijk begroten?

De vragenlijst startte met de volgende definitie, omdat wellicht niet iedereen hetzelfde verstaat onder beleidsrijk begroten:

“In het toezicht van de inspectie is een belangrijke plaats ingeruimd voor het strategisch beleidsplan en de meerjarenbegroting van het bestuur als startpunt voor het toezicht op bestuursniveau. Regelmatig zijn de processen voor het strategisch beleidsplan en de meerjarenbegroting nog gescheiden en opereren de financiële en onderwijskundige functies nog erg los van elkaar. Als je beleidsrijk begroot, breng je die twee processen bij elkaar. Beleidsrijk begroten houdt in dat de financiële consequenties van beleidskeuzes verwerkt worden in de meerjarenbegroting. Het financieel beleid wordt afgestemd op het strategisch (onderwijs)beleid van de instelling. Inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van het onderwijs vinden hun weerslag in de begroting, en zijn leidend bij het maken van financiële keuzes. Onderwijsinstellingen leggen bij beleidsrijk begroten dus vast welke bestedingen uit de bekostiging gekoppeld zijn aan de gestelde beleidsdoelen. Deze bestedingen bestaan uit geld, maar ook uit de inzet van personeel, (leer)middelen en gebouwen. De kernvragen voor het bestuur zijn daarbij: Wat willen we bereiken (strategische doelen), wat gaan we concreet doen om dat te bereiken en wat kost het? Dit gaat expliciet over de koppeling tussen de strategische doelstellingen en de inzet van middelen.”

Waarom is beleidsrijk begroten belangrijk?

Beleidsrijk begroten helpt besturen dus beter te sturen op de onderwijskwaliteit, en helpt belanghebbenden om meer inzicht te krijgen in de doelmatige besteding van de onderwijsmiddelen. De inspectie houdt met reguliere bestuursonderzoeken stimulerend toezicht op de beleidsrijkheid van de meerjarenbegroting. Dit betekent dat we bij het constateren van niet of slechts beperkt beleidsrijk begroten, hiervoor geen herstelopdrachten geven, maar wel stimulerende opmerkingen over wat beter kan. Dit doen we ook omdat beleidsrijk begroten binnen ons huidige onderzoekskader niet in de wet is verankerd.

-
- 1 Zie: Rapport van 4-6-2015 van de Algemene Rekenkamer over verantwoording van doelmatige besteding van (extra gelden) [Onderwijsmonitor | Rapport | Algemene Rekenkamer](#), Advies van 4-7-2018 van de Onderwijsraad [Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden | Advies | Onderwijsraad](#) (geraadpleegd 18-3-2024) en Kamerbrief van 15-10-2018 over advies Onderwijsraad (Kamerbrief met referentie 1425322).
 - 2 [Technisch rapport financiële kwaliteit - De Staat van het Onderwijs 2023 | Rapport | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#), pag. 86-88.
 - 3 Het hoger onderwijs is niet meegenomen in dit onderzoek, omdat daar al een ander inspectieonderzoek liep. We spreken van 'schoolbesturen' en 'scholen' waar dit ook kan gaan over besturen van onderwijsinstellingen en -opleidingen.
 - 4 Zie het technisch rapport op onze website.

Beleidsrijk begroten is een manier van denken voor de gehele organisatie. Het zorgt voor een duidelijke richting, waardoor de betrokkenheid bij het realiseren van de doelen wordt vergroot in alle lagen van de organisatie: schoolpersoneel, medezeggenschap, intern toezicht, ouders en de leerlingen en studenten. Het gaat er uiteindelijk om dat de hele organisatie optimaal bijdraagt aan de onderwijskwaliteit. Welke middelen en interventies (pedagogisch-didactisch handelen; begeleiding; leermiddelen; locatie; etc.) zijn voor deze specifieke instelling(en) het effectiefst om de strategische doelen te bereiken?

3 Onderzoeksvragen

We hebben een kwantitatief en beschrijvend onderzoek uitgevoerd met als hoofdvraag:

Wat maakt dat onderwijs besturen wel of niet beleidsrijk begroten?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we onderstaande deelvragen geformuleerd.

1. Is voor besturen duidelijk wat beleidsrijk begroten is?
2. Vinden besturen beleidsrijk begroten wenselijk?
3. In hoeverre vinden besturen dat ze beleidsrijk begroten?
4. Welke factoren beïnvloeden beleidsrijk begroten?
5. Volgens welke methodiek verdelen besturen de financiële middelen over de scholen en instellingen?
6. Welke actoren worden door besturen betrokken bij beleidsrijk begroten?
7. Zijn er opvallende verschillen in antwoorden tussen sectoren?
8. Hoe kan de inspectie schoolbesturen stimuleren om beleidsrijk te begroten?

De hoofdvraag en deelvragen hebben we uitgewerkt in meerkeuzevragen met ruimte voor toelichting.

In de volgende paragraaf bespreken we de belangrijkste bevindingen in de volgorde van de deelvragen.

4 Uitkomsten

4.1 Besturen vinden beleidsrijk begroten grotendeels duidelijk, maar missen richting.

Vrijwel alle ondervraagde besturen (98%) geven aan dat ze (gedeeltelijk) beleidsrijk begroten. De meeste besturen herkennen de vooraf gegeven definitie en spannen zich in om beleidsrijk te begroten.

Tegelijkertijd blijkt uit de verdiepende vragen dat er aanzienlijke verschillen tussen besturen zijn in de uitvoering en kennis van beleidsrijk begroten. Op de deelvraag Vinden besturen duidelijk wat beleidsrijk begroten is? geeft 83% van de respondenten aan dat het voor hen duidelijk is waaraan een beleidsrijke begroting moet voldoen. De overige 17% van de besturen geeft aan dat het voor hen gedeeltelijk duidelijk is.

De klankbordgroep plaatst wel een kanttekening bij deze veronderstelde duidelijkheid van beleidsrijk begroten. Zij wijzen op het belang van ‘dezelfde financiële taal spreken’, zodat er in alle lagen van een onderwijsinstelling overeenstemming is over de betekenis van begrippen, helderheid over procedures, samenhang en wederzijdse verwachtingen van de betrokkenen. Bijvoorbeeld door te bevorderen dat alle geledingen binnen onderwijsinstellingen (studenten/leerlingen/ouders, onderwijspersoneel en schoolleiding) concepten van beleidsrijk begroten begrijpen (zoals “doelmatigheid”) en daarmee kunnen redeneren vanuit hun eigen perspectief. Zodoende blijft het niet alleen een instrument van de bestuurder, maar werkt dit door binnen de hele organisatie. De kernvraag is dan: ‘Welk effect wil ik dat de lessen hebben en welk beleid met welke middelen draagt daaraan het beste bij?’ Dit geldt binnenbestuurlijk van bestuurder tot leraar, maar ook bovenbestuurlijk van overheid tot bestuur. De behoefte aan verheldering over wat er wordt verwacht van besturen bij beleidsrijk begroten, beschrijven we hierna.

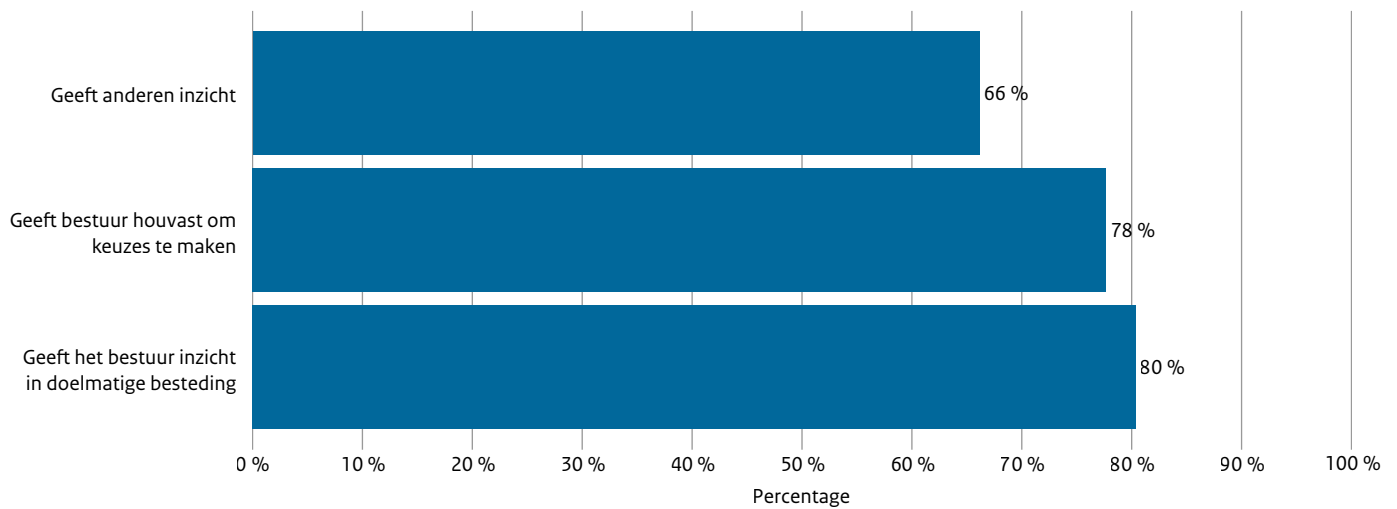
“De meeste besturen waren al bezig met beleidsrijk begroten, maar zij missen richting” (klankbordlid)

4.2 Besturen vinden beleidsrijk begroten wenselijk

Vrijwel alle besturen (95%) vinden beleidsrijk begroten wenselijk, omdat dit besturen helpt bij het behalen van de strategische doelen, een doelmatige besteding van middelen, het maken van beleidskeuzes en het afleggen van verantwoording. Besturen geven aan dat het een instrument is om richting te geven aan keuzes en sturing in de organisatie. Het zorgt voor duidelijke (financiële) sturing. Medewerkers weten wat de prioriteiten zijn en wat daarvoor nodig is. Dit vergroot het eigenaarschap en de betrokkenheid bij het realiseren en uitdragen van de gestelde doelen. Beleidsrijk begroten verbindt verschillende onderwijsdisciplines binnen een organisatie, verbindt onderwijs, financiën en personeel én zorgt voor duiding bij de financiële keuzes. Daardoor kan er in scholen meer draagvlak ontstaan en ontstaat meer professionele zeggenschap over de doorvertaling naar de onderwijskwaliteit. Daarnaast noemen de besturen dat beleidsrijk begroten zorgt voor (meer) transparantie naar de verschillende stakeholders, waaronder de interne toezicht-houder. Overigens is er nog wel een zeer kleine groep besturen (1%) die beleidsrijk begroten niet wenselijk vindt.

“Volgens mij is beleidsrijk begroten niet meer dan logisch. Waar anders zou je je begroting op baseren?” (respondent)

Figuur 1 Redenen om beleidsrijk te (willen) begroten (n = 260)



4.3 Duidelijke bedoeling, maar regelmatig lastige uitvoering

Zoals al genoemd vinden de besturen de omschrijving van beleidsrijk begroten meestal duidelijk. Dit betekent niet automatisch dat zij vinden dat ze beleidsrijk begroten ook zichtbaar hebben verankerd binnen hun organisatie. Van de ondervraagde besturen heeft 53% een proces voor beleidsrijk begroten ingericht en 40% een beleidsrijke begroting vastgelegd in een verantwoordingsdocument. Dit komt redelijk overeen met onze praktijkbevindingen en met het beeld dat wij eerder kregen uit onze rapporten van de bestuursonderzoeken⁵. Hieruit bleek dat ongeveer de helft van de besturen niet (expliciet) genoeg beleidsrijk begroot. Dit kan overigens betekenen dat besturen vinden dat zij financiële keuzes maken vanuit hun strategische doelstellingen, maar dat dit nog niet altijd zichtbaar is in hun organisatie, processen en documenten. Zoals in het strategisch beleidsplan en de meerjarenbegroting. Daarnaast spelen de kennis over beleidsrijk begroten en de stuurbaarheid van de middelen een rol bij de uitvoering (zie verder paragraaf 4.4).

4.4 Brede overeenstemming over oorzaken van de mate van beleidsrijk begroten

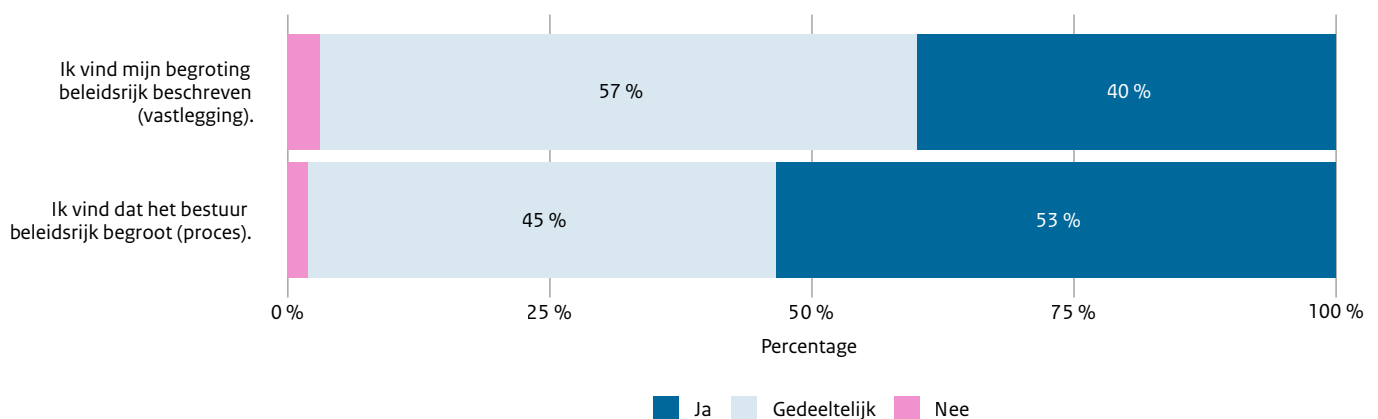
De besturen herkennen de voorgelegde factoren die hen helpen of juist beperken bij het cyclisch en beleidsrijk inrichten van hun begrotingsproces. De meest genoemde oorzaken die van invloed zijn op de mate waarin besturen beleidsrijk begroten staan in figuur 3.

In de open antwoorden kwamen geen noemenswaardige nieuwe factoren naar voren, maar werden wel toelichtingen op deze antwoorden gegeven. Daarnaast noemden de besturen zelf frequent dat een heldere koers en visie een belangrijke bevorderende factor is, waardoor het beter lukt om beleidsrijk te begroten. Dit is immers het startpunt voor een beleidsrijke begroting.

Kennis

Uit de antwoorden blijkt dat veel besturen niet beseffen dat beleidsrijk begroten alle middelen omvat en niet alleen het geld. Zij koppelen posten zoals personeel, leermiddelen of gebouwen niet of niet expliciet aan hun strategische doelen, waardoor hun begroting slechts beperkt beleidsrijk is.

Figuur 2 Beeld bij beleidsrijk begroten (n = 260)



5 Technisch rapport financiële kwaliteit - De Staat van het Onderwijs 2023 | Rapport | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl), pag. 86-88.

Naast onbekendheid met de reikwijdte van beleidsrijk begroten, zien we in de open antwoorden ook als verklaring dat besturen het moeilijk vinden om beleidsrijk te begroten bij ‘vaste’ begrotingsposten.

“Beleidsrijk begroten is soms lastig. Het overgrote deel van de beschikbare middelen is de structurele inzet van personeel, waarbij de begrote uren voor bepaalde doelen achteraf lastig inzichtelijk te maken zijn. Er moet voorkomen worden dat er een grote administratie wordt opgezet.” (klankbordlid)

Stuurbaarheid

Een andere verklaring is dat besturen het moeilijk vinden om strategische doelen te koppelen aan incidentele middelen, omdat die moeilijk voorspelbaar zijn. Deze middelen hangen samen met landelijk onderwijsbeleid dat regelmatig wijzigt, zijn tijdelijk beschikbaar, zijn geoormerkt en/of worden pas aan het eind van een lopend jaar beschikbaar gesteld.

De inspectie heeft dit punt in 2024 al onderzocht en onder de aandacht gebracht bij de Tweede Kamer⁶.

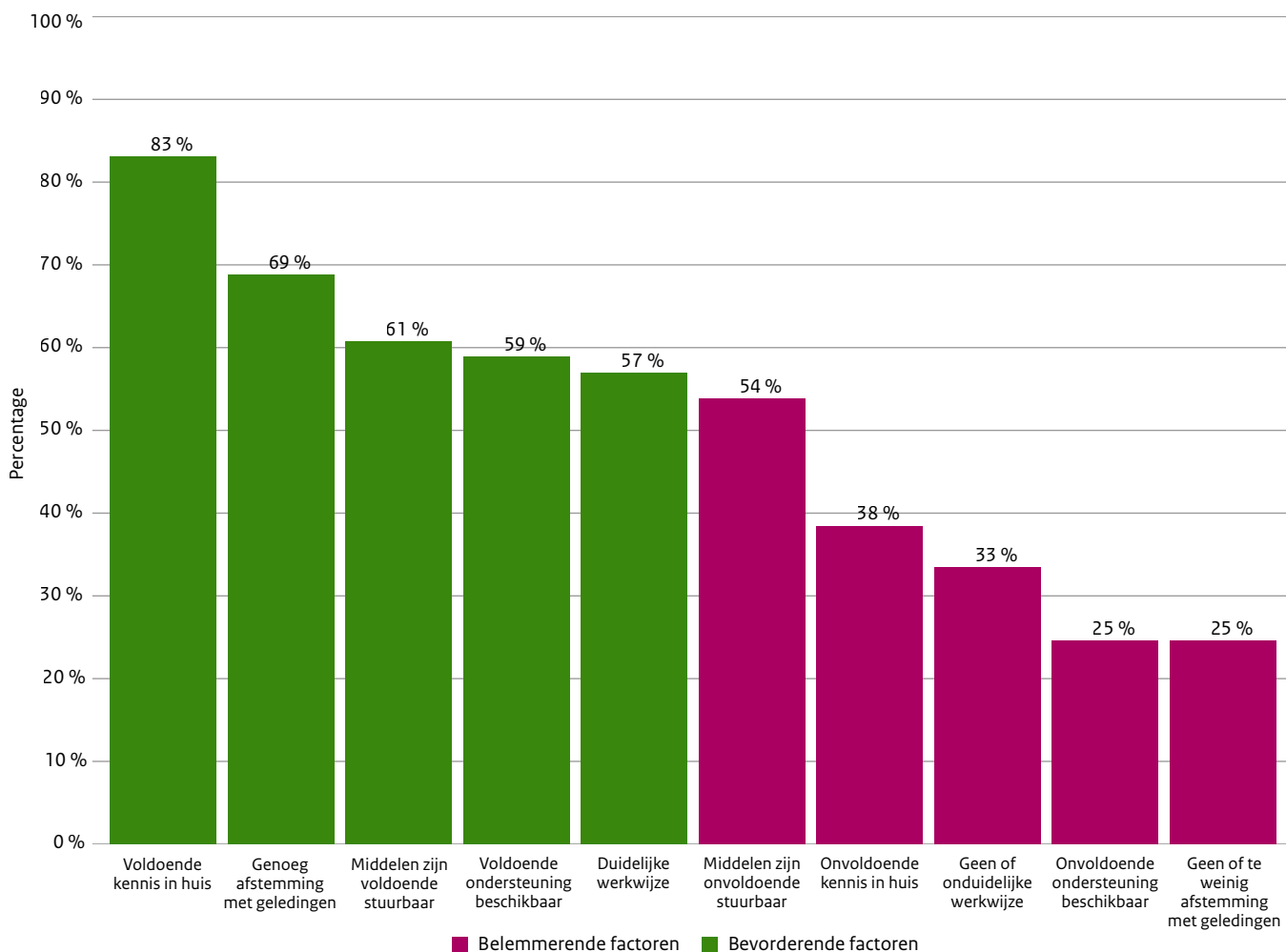
“Structurele financiering in plaats van projectmatige financiering. Tijdig bekend worden van de omvang en de ontwikkeling daarvan in de toekomst zodat beter een meerjarenbeleid kan worden opgesteld en nieuwe initiatieven structureel gefinancierd kunnen worden.” (respondent)

Dialogo

Veel besturen vinden het belangrijk om genoeg interne en externe dialoog te voeren over beleidsrijk begroten. Tegelijkertijd horen we van de klankbordgroep - en blijkt ook uit gesprekken van inspecteurs met bestuurders - dat deze dialoog ook moeilijk wordt gevonden. Dit hangt samen met het kennisniveau van de geledingen, maar ook met de kwaliteit van de dialoog binnen een bestuur. Om het goede gesprek hierover te kunnen voeren, helpt het wanneer besturen de doelen en rollen concreet maken.

“Teams worden gestimuleerd om periodiek het gesprek te voeren over strategische personeelsplanning, opleidingsbehoeften en toekomstige formatieontwikkelingen. Dit vergroot de beleidsruimte binnen ‘vaste’ begrotingsposten.” (klankbordlid)

Figuur 3 Bevorderende en belemmerende factoren voor beleidsrijk begroten (n = 260)



Duidelijkheid

Ten slotte helpt een heldere interne werkwijze om beleidsrijk te begroten, zodat verantwoordelijkheden, processen en begrippen duidelijk zijn voor alle geledingen. Dit veronderstelt uiteraard ook duidelijkheid over wat de toezichthouder daarbij verwacht van de onderwijsbesturen.

4.5 Vaste verdeelsleutel met (heel) veel bestedingsruimte voor de scholen en instellingen

Besturen verdelen de beschikbare financiële middelen over de scholen en instellingen, naast budget dat op centraal niveau beschikbaar is. Besturen gebruiken hiervoor bijna allemaal de vaste verdeelsleutel als basismethodiek, zo blijkt uit dit onderzoek⁷. Als we de eenpitters⁸ niet meerekenen (n=186) gebruikt 42% van de besturen uitsluitend een vaste verdeelsleutel. De helft van de besturen geeft aan zowel op basis van een vaste verdeelsleutel middelen te alloceren als op basis van specifieke behoeften/kenmerken van instellingen/scholen. 8% van de besturen verdeelt de middelen op basis van alleen specifieke behoeften/kenmerken.

De klankbordgroep herkent dit en geeft enkele voorbeelden van specifieke doelen die besturen gezamenlijk afspreken: basisvaardigheden, passend onderwijs, maatwerk, harmonisatie van opleidingen, solidariteit voor instandhouding van kleine opleidingen.

Bij een vaste verdeelsleutel nemen besturen vaak de personeelsformatie en/of leerlingen- en studentenaantallen als uitgangspunt. Dit hindert besturen niet om beleidsrijk te begroten. Binnen deze verdeling kunnen besturen of schoolleiders hun beschikbare middelen koppelen aan strategische doelen. 72% van de onderzochte besturen vindt dat zij hun scholen/instellingen (heel) veel

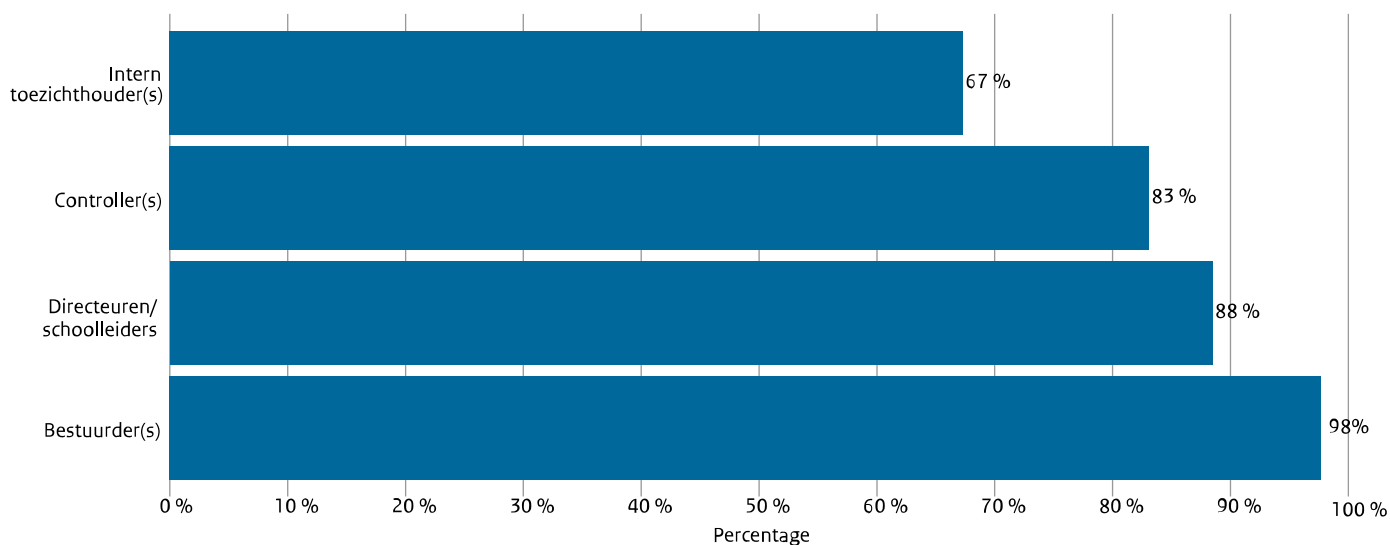
ruimte geven om beleidsrijk te begroten, De andere 28% zegt dit enigszins te doen. Dit beeld komt overeen met eerder onderzoek door de inspectie naar de ervaren bestedingsvrijheid onder schoolleiders in het po en vo⁹.

“Samen met de scholen stel je de koers op en vast. Meerjarig beleid leidt tot continuïteit in die koers. De scholen maken meerjarig beleid binnen die koers. Het bestuur en de scholen moeten precies weten wat zij willen bereiken en hoe zij dat samen doen. De scholen staan centraal, het onderwijsproces staat altijd centraal. Het bestuur dient dit optimaal te ondersteunen en te borgen. Daarop elkaar aanspreken, regelmatig evalueren en bijstellen.”
(respondent)

4.6 Schoolleiders, intern toezicht en medezeggenschapsraad zijn betrokken bij beleidsrijk begroten

Bij het proces van beleidsrijk begroten zijn bestuurders, schoolleiders en controllers het vaakst betrokken. De interne toezichthouder heeft de wettelijke taak om toe te zien op de doelmatigheid van de bestedingen. Uit dit nieuwe onderzoek blijkt dat het interne toezicht bij twee derde van de besturen betrokken is bij beleidsrijk begroten, terwijl beleidsrijk begroten bij slechts 35% van de besturen ook expliciet in het intern toezichtskader staat. De medezeggenschapsraad heeft wettelijk adviesrecht over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Hier zien we dat drie kwart van de besturen aangeeft dat de medezeggenschapsraad (heel) veel aandacht tot enigszins aandacht heeft voor de beleidsrijke begroting.

Figuur 4 Meest voorkomende betrokkenen bij het proces van beleidsrijk begroten (n = 260)

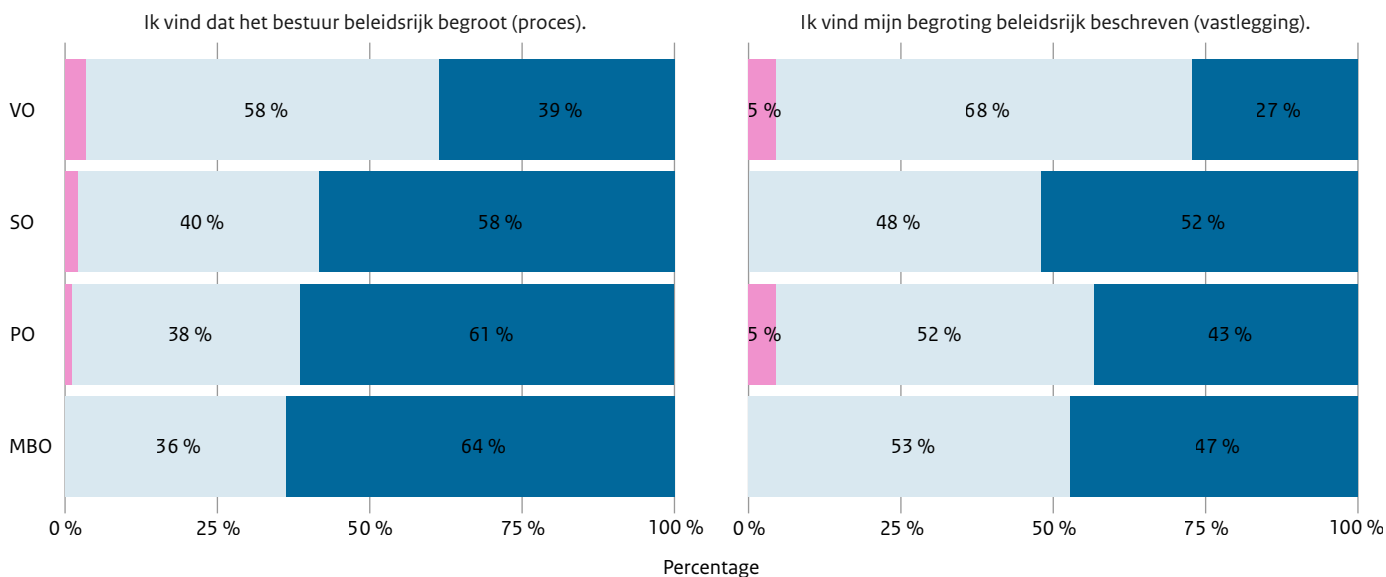


7 Toelichting: bij de analyse van deze vraag zijn de antwoorden van de éénpitters niet meegenomen, omdat zij hun middelen beschikbaar hebben voor één school of instelling.

8 Eenpitters zijn besturen met één school of instelling.

9 Zie: SvHO, pag. 43 Technisch rapport - Vragenlijsten voor de Staat van het Onderwijs 2025 | Rapport | Inspectie van het onderwijs

Figuur 5 Beeld bij beleidsrijk begroten, per sector (n_{VO} = 88, n_{SO} = 48, n_{PO} = 88, n_{MBO} = 36).



“Vraag: Wat heeft u als bestuurder verder nodig om beleidsrijk te kunnen begroten? Antwoord: Dialoog (intern en extern) als onderdeel van de begrotingscyclus om gezamenlijk de doelen en de hiervoor benodigde inzet van middelen te bepalen. En het moet onderdeel zijn van de PDCA-cyclus. Er moet ook wel een cultuur van een lerende organisatie heersen op alle niveaus voor voldoende draagvlak.” (respondent)

De klankbordgroep herkent dit beeld en geeft aan dat beleidsrijk begroten nog breder verankerd kan worden in alle lagen van de organisatie. Dit vraagt van besturen dat zij hun geledingen actief betrekken bij het proces van beleidsrijk begroten en hen daarbij toerusten met kennis hierover. De grote waarde die besturen hechten aan betrokkenheid van budgethouders en medeverantwoordelijken blijkt ook uit het eerdere inspectie-onderzoek¹⁰.

“Het proces van beleidsrijk begroten en de betrokkenheid daarbij begint al bij het uitzetten van de koers. De koers van het bestuur vertaalt zich vervolgens in strategische doelen via het strategisch beleidsplan. Deze doelen landen weer in schoolplannen en jaarplannen. Aan de plannen koppel je financiële middelen, bijvoorbeeld door middel van de (meerjarige) begroting en de kaderbrief. In de verantwoording komt vervolgens terug wat je bereikt, ook in het kader van maatschappelijke verantwoording.” (klankbordlid)

4.7 Weinig verschillen tussen sectoren in antwoorden

Uit de antwoorden van de besturen op de enquêtevragen blijkt dat er geen opvallende verschillen zijn tussen de onderwijssectoren. Uitzondering is het voortgezet onderwijs (vo) op één vraag. Vo-respondenten gaven relatief minder vaak aan dat hun bestuur beleidsrijk begroot. Net als wij herkennen de leden van de klankbordgroep vooral de overeenkomsten tussen onderwijssectoren en zien zij weinig aanleiding om in te zoomen op dit verschil met het vo.

4.8 Besturen vragen om een stimulerende inspectie

Op de open vraag wat besturen nodig hebben om beleidsrijk te begroten, antwoorden de besturen dat zij meer duidelijkheid van de inspectie vragen over de verwachtingen en dat zij graag goede voorbeelden zien.

In het huidige onderzoekskader van de inspectie¹¹ staat onder de standaard ‘Visie, ambities en doelen’ (BKA1) dat middelen aan doelen moeten worden gekoppeld, zonder dat dit expliciet ‘beleidsrijk begroten’ wordt genoemd of dit wordt uitgelegd.

BKA1: “Het bestuur richt de voorwaarden in om de doelen te bereiken, waaronder de inzet en het beheer van de (financiële) middelen voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijsproces, het schoolklimaat en de resultaten. Het bestuur heeft daartoe een meerjarenbegroting waarin de relatie met het beleid en de doelen duidelijk zijn toegelicht.”

10 ‘Begroten èn realiseren’, IvHO, mei 2023, pag. 3

11 Het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen | Inspectie van het onderwijs

Verschillende respondenten vragen om een stimulerende dialoog met de inspectie. Er zijn ook besturen die opschrijven dat de inspectie wat hen betreft niets, althans niets aanvullends, hoeft te doen op het vlak van beleidsrijk begroten. Besturen wijzen op de rol van de sectorraden bij het vergroten van de kennis over beleidsrijk begroten, bijvoorbeeld via de scholingen die zij aanbieden en het delen van goede voorbeelden. Ten slotte dringen besturen aan op meer eenduidigheid in de subsidiestromen (paragraaf 4.4).

“In het stimulerende deel van het toezichtkader zou beleidsrijk begroten een onderdeel kunnen zijn van het toezicht, nu beperkt zich dat toch vooral tot continuïteit en rechtmatigheid (dus meer aan de waarborgkant van het toezicht).” (respondent)

“Het vierjaarlijks onderzoek bestuur van de inspectie stimuleerde mijn gehele organisatie om de financiële cyclus beleidsrijker en meer gedragen te maken.” (klankbordlid)

5 Conclusie

5.1 Samenvattende conclusie

We zien als inspectie dat vrijwel alle besturen beleidsrijk begroten wenselijk vinden voor sturing, verantwoording en dialoog, maar dat slechts de helft een beleidsrijke begroting heeft. Beleidsrijk begroten is duidelijk voor de meeste besturen, maar zij missen de voorspelbaarheid in de bekostiging. Daarnaast kunnen de kennis over en de betrokkenheid bij het strategisch begrotingsproces binnen hun organisaties uitgebreider. Ook interpreteren besturen verschillend welke middelen daar wel en niet onder vallen. Zo lijkt een aanzienlijk deel van de besturen bepaalde begrotingsposten uit te zonderen van het proces van beleidsrijk begroten, omdat zij deze in beperkte mate stuurbaar vinden. Dit zijn incidentele posten (zoals subsidies) of juist vaste posten (zoals personeelslasten). De ervaren stuurbaarheid van de middelen lijkt een van de verklaringen te zijn voor het gedeeltelijk beleidsrijk begroten door besturen. De mate van beleidsrijk begroten wordt verder beïnvloed door: de mate van kennis, interne dialoog, beschikbare werkwijze en ondersteuning.

Besturen hechten aan de interne dialoog met intern toezicht, medezeggenschap, leraren en leerlingen/studenten. Zij geven hun schoolleiders over het algemeen veel ruimte om beleidsrijk te begroten, maar bestuurders ervaren die ruimte zélf minder. Dit laatste komt volgens hen, omdat de overheid middelen oormerkt en/of tijdelijk of pas laat in het jaar beschikbaar stelt.

Naar voren komt dat beleidsrijk begroten vooral een manier van cyclisch denken is voor de gehele organisatie en geen administratief ‘vinkje’ op bestuursniveau. Het draagt bij aan de (financiële) sturing en zorgt voor een duidelijke richting binnen de organisatie. Daardoor vergroot beleidsrijk begroten de betrokkenheid en het professioneel eigenaarschap in alle lagen van de organisatie bij het realiseren van de doelen.

5.2 Wat helpt schoolbesturen om beleidsrijk te begroten?

Schoolbesturen ervaren beleidsrijk begroten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid die om duidelijkheid, consistentie, kennis en samenwerking vraagt.

Beleidsrijk begroten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid

In de eerste plaats helpt het besturen wanneer beleidsrijk begroten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien waaraan iedereen binnen de onderwijsinstelling vanuit zijn eigen rol kan bijdragen. Het is een cyclisch keuzeprocess, dat uiteindelijk gaat over de kwaliteit op de leerplek (in de klas). Beleidsrijk begroten werkt beter als het onderdeel is van de ‘cyclische sturing’. Dus niet alleen bij het opstellen van de begroting, maar ook bij de verantwoording, dialoog en bijstelling van het beleid.

Bestuurders kunnen dit proces en de interne verantwoordelijkheidsverdeling explicieter maken en stimuleren. Bijvoorbeeld door de belanghebbenden systematisch te betrekken bij het beleidsrijk begroten en verantwoorden, en daarvoor ook een apart werkproces inrichten. Besturen kunnen dit proces verder versterken door de keuzes ook meer inhoudelijke lading te geven. Bijvoorbeeld door op de verschillende niveaus gesprekken te organiseren over het concretiseren van begrotingsdoelen en keuzes als maatwerk voor leerlingen/studenten of functiedifferentiatie, waarbij leraren en assistenten samen lesgeven.

Onderwijsinstellingen hebben duidelijke verwachtingen nodig over beleidsrijk begroten

Duidelijkheid en kennis zijn nodig om binnen een bestuur gezamenlijker de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor beleidsrijk begroten. De inspectie zal daaraan bijdragen door te verduidelijken en mogelijk te stimuleren wat zij verwacht van een beleidsrijke begroting. Bijvoorbeeld door uitleg op de website of via een toelichting in haar onderzoekskader. Dit veronderstelt ook kennis in de schoolorganisatie over hoe je (op elk niveau) concrete doelen koppelt aan de middelen. Besturen kunnen die professionele en (mede)zeggenschap faciliteren en versterken. Bijvoorbeeld door scholing en themabijeenkomsten, eventueel met ondersteuning van de sectorraden.

‘Als mensen binnen scholen dezelfde (financiële) taal spreken, kunnen zij beleidsrijker begroten’

Doelmatigheid begint en eindigt in de klas. Een docent kan zijn tijd immers maar één keer inzetten voor een onderwijskundig doel. Dan is het belangrijk dat zijn interventie optimaal effect heeft. Daarom is het gesprek over concrete doelen, keuzes en uitkomsten zo belangrijk binnen een bestuur. Ook is - van klaslokaal tot bestuurskamer - eenduidigheid in taal nodig over wat bepaalde begrotingstermen betekenen. Een bestuur dat bijvoorbeeld meer maatwerk voor leerlingen en studenten wil, zal de interne dialoog moeten bevorderen met schoolleiders, docenten en onderwijsdeelnemers over hoe dat maatwerk eruitziet, wat het oplevert en welke middelen daarvoor nodig zijn. Concreet gaat het dan over de meerjarige inzet van docenten, onderwijsondersteuners, leer-middelen, lokalen en andere voorzieningen.

Beleidsrijk begroten heeft baat bij een voorspelbare overheid

Besturen begrijpen dat de overheid richting wil geven. Zij vragen daarbij om meer consistentie en voorspelbaarheid, zowel qua doelen als middelen. Dat helpt elk bestuur om zijn doelen voor goed onderwijs te bereiken in afstemming met de onderwijsprofessionals.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Deze publicatie is te downloaden via de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2026