Kiezen we voor een boemerang of een frisbee?

De sleutelrol van geld en de overheid in het bereiken van inclusief onderwijs

Maroes Albers (directeur-bestuurder SWV PO-ZK) &
Joris Hoogma (financieel adviseur samenwerkingsverbanden)

Het huidige bekostigingsmodel van onderwijs zit de realisatie van inclusief onderwijs in de weg. Regio's waarin scholen en schoolbesturen samenwerken aan goed & thuisnabij onderwijs hebben ruimte nodig om de bestaande middelen anders in te zetten en de overheid heeft daarin een cruciale rol.

Inhoudelijke ambitie versus financiële sturing

Het aantal leerlingen dat maar een deel van de week in de klas zit stijgt, steeds meer kinderen gaan helemaal niet naar school en het gespecialiseerd onderwijs groeit. In allerlei artikelen, LinkedIn berichten en presentaties tijdens congressen wordt met getallen gesmeten alsof het geen kinderen zijn. Het zijn verhalen en beelden die niemand in het onderwijs wil en tóch zijn ze er. Hoe kan dat? En vooral; hoe kan het anders?

De overheid reageert op deze zorgen en stelt beleid op met daarin opdrachten voor het onderwijs. Eén van deze opdrachten is het bieden van 'inclusief onderwijs'. Inclusief onderwijs is volgens de definitie van de overheid onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren naar een school dichtbij huis kunnen. Een school waar iedereen meetelt, meedoet en gelijkwaardig is en waar samen geleerd wordt[1]. Ze erkent dat onderwijs en jeugdhulp elkaar hiervoor nodig hebben, om het kind heen en gefocust op herstel van de context. Qua inhoud so far so good.

Inclusief onderwijs kan echter alleen gerealiseerd worden als de overheid lef toont en haar rol pakt. Als we écht naar inclusief onderwijs willen, moet er ruimte komen om de middelen anders te besteden. Dit vraagt een kanteling van het huidige systeem, een andere financiële sturing. Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen bedenken nu geitenpaadjes om de financiën de inhoud te laten ondersteunen. Maar het blijft pleisters plakken op een 'gewond' systeem.

In het onderwijs is geld geen populair gespreksonderwerp. Er is altijd te kort en gedoe om het te krijgen; de subsidieconfetti, de bureaucratie in de aanvragen van TLV's en arrangementen en de vele potjes en discussies tussen onderwijs en jeugdhulp. Als leerkracht wil je hier niet mee bezig zijn, maar

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inclusief-onderwijs.

wil je lesgeven. Als ouders wil je dat je zoon of dochter geholpen wordt, uit welk potje dan ook. Maar juist bij deze majeure ontwikkelingen kan geld sturend zijn, in positieve of negatieve zin.

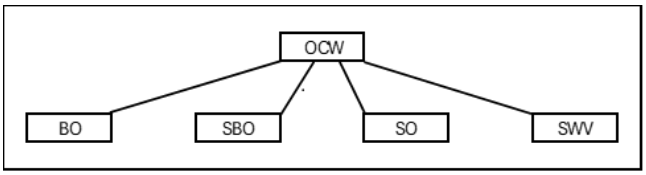
Dit artikel licht toe waarom en hoe het anders kan. Het gaat er niet om dat er meer geld nodig is, maar dat het beschikbare geld anders moet worden ingezet.

Het huidige bekostigingsmodel zit de realisatie van inclusief onderwijs in de weg

Allereerst starten we met een algemene uitleg over hoe het nu financieel geregeld is. De basis van het huidige bekostigingssysteem is dat elke extra leerling de school geld oplevert. Op basis van een inschrijving ontvangt de school (via het schoolbestuur) een basisbedrag van het Ministerie van OCW[2] en eventueel een aanvulling vanuit het samenwerkingsverband. Dit is een zogenaamde 'p*q financiering'; elke p (leerling) levert een bedrag (q) op. In de specialistische jeugdhulp werkt het hetzelfde: elke kind met een 'probleem' (indicatie) levert geld op. Dit artikel beperkt zich tot het onderwijs, maar kan eenvoudig vertaald worden naar de jeugdhulp.

Om inzichtelijk te maken wat de ongewenste effecten zijn van het huidige bekostigingssysteem op de ambitie van inclusief onderwijs is hieronder verder uitgewerkt hoe de bekostiging nu is ingericht[3]. Voor de leesbaarheid is de systematiek versimpeld weergegeven in onderstaande berekeningen en zijn niet alle bekostigingscomponenten meegenomen. Er is gefocust op de basisbekostiging binnen het primair onderwijs. De extra bekostiging[4], aanvullende bekostiging[5], ondersteuningsbekostiging vanuit de samenwerkingsverbanden en subsidies zijn achterwege gelaten. Er is uitgegaan van één teldatum en de effecten van nieuwe scholen, fusies en opheffingen zijn niet meegenomen in dit rapport. Voor het algemene beeld van onze visie in dit rapport doet dit echter geen afbreuk.

Het beeld laat het totale pakket aan middelen vanuit OCW zien dat aan het onderwijs wordt besteed in een regio[6]. Met middelen die binnen de regio verschuiven tussen bijvoorbeeld BO (regulier basisonderwijs) en SBO (speciaal basisonderwijs) of SWV (samenwerkingsverband) en BO is geen rekening gehouden. Het gaat slechts om de 'geldstroom' tussen OCW en het onderwijs in de regio, zoals uit onderstaand schema blijkt.



Bekostiging regulier basisonderwijs (BO)

[2] Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[3] Als bron voor de berekening is gebruikt gemaakt van de Brochure bekostiging PO, versie november 2025.
[4] Extra bekostiging: (zeer) kleine scholen toeslag, toeslag nevenvestigingen, onderwijsachterstanden, Nederlands onderwijs aan anderstaligen (NOAT), int. Georiënteerd onderwijs, groei.
[5] Aanvullende bekostiging: opvang asielzoekers en overige vreemdelingen, onderwijs aan asielzoekers na het eerste jaar in NL op bao, schipperskinderen, Roma en Sinti kinderen, leerlingen uit een 'Blijf van mijn lijf huis'.
[6] Voor het bekostigingsjaar wordt uitgegaan van het werkgebied van het samenwerkingsverband op 1 januari van dat bekostigingsjaar volgens de postcodetabel zoals vastgesteld bij de Regeling regio-indeling samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO.

De basisbekostiging voor reguliere basisscholen (bo-scholen) bestaat uit een bedrag per leerling en een bedrag per school. Het bedrag per school is afhankelijk van het aantal leerlingen: voor scholen met 100 leerlingen of meer is het bedrag hoger dan voor scholen met minder dan 100 leerlingen. In het bedrag per leerling zitten ook de werkdrukmiddelen, middelen voor professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders en middelen bestemd voor cultuureducatie.

Berekening:
Basisbekostiging = bedrag per leerling x aantal leerlingen + bedrag per school

Voorbeeld:
Een bo-school met 75 leerlingen ontvangt (75 x € 6.866,55) + € 102.069,35 = € 617.060,60 aan basisbekostiging.

Een bo-school met 125 leerlingen ontvangt (125 x € 6.866,55) + € 123.801,33 = € 982.120,08 aan basisbekostiging.

Bekostiging speciale scholen voor basisonderwijs (SBO)
De basisbekostiging voor scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo-scholen) bestaat uit een bedrag per leerling en een bedrag per school. Het bedrag per school is afhankelijk van het aantal leerlingen: voor scholen met 100 leerlingen of meer is het bedrag hoger dan voor scholen met minder dan 100 leerlingen. In het bedrag per leerling zitten ook de werkdrukmiddelen, middelen voor professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders en middelen bestemd voor cultuureducatie.

Berekening:
Basisbekostiging sbo = bedrag per leerling x aantal leerlingen + bedrag per school

Voorbeeld:
Een sbo-school met 75 leerlingen ontvangt (75 x € 7.914,08) + € 99.760,48 = € 693.316,48 aan basisbekostiging.

Een sbo-school met 125 leerlingen ontvangt (125 x € 7.914,08) + € 122.793,30 = € 1.112.053,30 aan basisbekostiging.

Bekostiging (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3&4 (SO)
De basisbekostiging voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) voor cluster 3&4 bestaat uit een leerlingafhankelijk gedeelte en een gedeelte met vaste bedragen per afdeling.
Het leerlingafhankelijke gedeelte wordt berekend door een bedrag per leerling voor so-leerlingen en een bedrag per leerling voor vso-leerlingen. In het bedrag per leerling zitten ook de werkdrukmiddelen, middelen voor professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders en middelen bestemd voor cultuureducatie. Voor het gedeelte met de vaste bedragen per afdeling wordt onderscheid gemaakt tussen een afdeling voor so en vso en voor afdelingen met 50 leerlingen of meer geldt een hoger bedrag dan voor afdelingen met minder dan 50 leerlingen.

Berekening:

Basisbekostiging (v)so cluster 3&4 = aantal so-leerlingen x bedrag per so-leerling + aantal vso-leerlingen x bedrag per vso-leerling + bedrag so-afdeling (afhankelijk van aantal leerlingen per afdeling) + bedrag vso-afdeling (afhankelijk van aantal leerlingen per afdeling)

Voorbeeld:

Een (v)so-school met 40 so-leerlingen en 70 vso-leerlingen ontvangt (40 x € 8.053,78) + (70 x € 12.166,04) + € 164.336,67 + € 168.448,33 = € 1.506.559,00 aan basisbekostiging.

Ondersteuningsbekostiging (SWV)

Scholen ontvangen vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs aanvullende middelen voor de ondersteuning aan leerlingen op het gebied van passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn deels vrij hoe deze middelen worden besteed. De ondersteuningsbekostiging voor leerlingen op het gespecialiseerd onderwijs (SBO en SO) staat vast[7] en wordt in mindering gebracht bij het samenwerkingsverband en bij overschrijdingen van de budgetten betalen de scholen dit. Hoe minder leerlingen binnen een samenwerkingsverband naar het gespecialiseerd onderwijs gaan, hoe meer budget het samenwerkingsverband overhoudt om op basis van gestelde doelen te besteden en andersom. In de geldstroom vanuit OCW naar onderwijs heeft inclusie dus geen geldelijk effect, het geld komt slechts bij een andere partij.

Een gespecialiseerde onderwijsschool (SBO en SO) krijgt in het huidige bekostigingssysteem dus meer basisbekostiging van OCW dan een reguliere school. Wat logisch is, want deze leerlingen vragen extra ondersteuning. Dus zo'n school heeft kleinere klassen, meer personeel nodig en een rijker pedagogisch ondersteuningsklimaat.

Maar stel nu dat we volledig gaan voldoen aan de opdracht vanuit de overheid om inclusief onderwijs te bieden. We schrijven *alle* leerlingen in op een reguliere school thuisnabij en zorgen dat het gespecialiseerd onderwijs onze reguliere scholen ondersteunen in het bieden van passend onderwijs aan alle leerlingen op hun school. Wat gebeurt er dan financieel?

Dan levert de regio een hoop geld in, dat terugvloeit naar de staatskas terwijl het bedoeld is voor onderwijs. De bekostiging per leerling is tenslotte een stuk lager voor de reguliere scholen dan het gespecialiseerd onderwijs. Het verschil zit hem in de verschillen tussen de basisbekostiging per leerling tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs (zie hierboven). De middelen die via de samenwerkingsverbanden worden uitgekeerd kunnen zoals toegelicht door de samenwerkingsverbanden worden herverdeeld.

[7] Naast de basisbekostiging ontvangen gespecialiseerd onderwijsscholen een TLV bekostiging; er zijn vier categorieën van zwaarte (SBO, SO I, II en III) en de tarieven per categorie worden jaarlijks landelijk vastgesteld.

Drie financiële scenario's van inclusief onderwijs

Om de ongewenste financiële effecten van het huidige systeem voor een regio inzichtelijk te maken hebben we drie scenario's uitgewerkt voor de regio van het samenwerkingsverband PO in Zuid-Kennemerland[8]. In deze regio staan zeven gespecialiseerd onderwijsscholen (4x SBO en 3x SO).

Scenario 1:

In het eerste scenario worden alle gespecialiseerde onderwijsscholen omgevormd tot reguliere scholen en worden alle leerlingen ingeschreven op een reguliere school. OCW bekostigt dus meer reguliere leerlingen (het min bedrag) en de bekostiging voor het SBO en SO valt weg (besparing OCW).

Scenario 1 - bestaande scholen worden gehandhaafd

	Teldatum 1-2-2025	Huidige Bekostiging	Volledige BAO Bekostiging	Besparing OCW
BO	21337	€ 155.134.206	€ 162.100.649	€ -6.966.443
SBO	674	€ 5.802.230		€ 5.802.230
SO *	227	€ 2.321.218		€ 2.321.218
				€ 1.157.005

Scenario 2:

In het tweede scenario worden er twee nieuwe reguliere basisscholen opgericht waar de leerlingen die nu naar het gespecialiseerd onderwijs gaan worden ingeschreven, de huidige gespecialiseerde onderwijsscholen sluiten.

Scenario 2 - SBO en SO leerlingen gaan naar 2 nieuwe reguliere scholen

	Teldatum 1-2-2025	Huidige Bekostiging	Volledige BAO Bekostiging	Besparing OCW
BO	21337	€ 155.134.206	€ 161.387.102	€ -6.252.895
SBO	674	€ 5.802.230		€ 5.802.230
SO *	227	€ 2.321.218		€ 2.321.218
				€ 1.870.553

[8] Er is uitgegaan van de landelijk gepubliceerde tarieven 2026. De berekening is versimpeld. Onderliggend aan de tabellen is een berekening beschikbaar.

Scenario 3:
In het derde scenario worden de huidige gespecialiseerde onderwijsscholen in de regio gesloten en worden de leerlingen verdeeld onder de bestaande reguliere scholen. In het samenwerkingsverband PO Zuid-Kennemerland is dit het meest reële scenario, omdat de regio te maken heeft met een krimp van het totaal aantal leerlingen.

Scenario 3 - SBO en SO leerlingen naar de reguliere BO scholen

	Teldatum 1-2-2025	Huidige Bekostiging	Volledige BAO Bekostiging	Besparing OCW
BO	21337	€ 155.134.206	€ 161.139.499	€ -6.005.293
SBO	674	€ 5.802.230		€ 5.802.230
SO *	227	€ 2.321.218		€ 2.321.218
				€ 2.118.156

In alle drie de uitgewerkte scenario's ontvangt het samenwerkingsverband € 483.440 meer aan inkomsten vanuit het Rijk[9]. Maar alsnog, gaan we inclusief dan ontvangen wij *als regio* in alle drie de scenario's significant minder middelen ten gunste van OCW. Terwijl we het geld goed kunnen gebruiken om de ondersteuning op en rondom de scholen te organiseren.

Ook het scenario waarbij alle leerlingen juist worden ingeschreven op een gespecialiseerde onderwijsschool is langsgekomen. In dat geval heeft het samenwerkingsverband geen inkomsten en kan de TLV bekostiging niet meer uitgekeerd worden. Dit scenario lijkt niet reëel en is derhalve niet uitgewerkt.

Regio's waarin scholen en schoolbesturen samenwerken aan goed & thuisnabij onderwijs hebben ruimte nodig om de bestaande middelen anders in te zetten en de overheid heeft daarin een cruciale rol
Hoe kan het anders? De overheid heeft de sleutel in de hand. Zij zou het 'vrijgevallen' geld dat ontstaat als meer leerlingen in het regulier onderwijs bediend worden moeten laten terugvloeien naar de regio. Met de opdracht om regionaal tot afspraken te komen hoe het wordt ingezet voor inclusief onderwijs.

Bijvoorbeeld door de middelen via de samenwerkingsverbanden in te zetten voor stevig lokaal verankerde expertiseteams en hybride aanbod vanuit het gespecialiseerd onderwijs. Of liever nog de volledige bekostiging (inclusief extra en aanvullende bekostiging) als voorzieningenbekostiging uit te keren. Zo kunnen leerlingen altijd verbonden blijven met hun school thuisnabij. En ja, dit vraagt

[9] Als alle leerlingen als reguliere leerling staan ingeschreven, ontvangt het samenwerkingsverband meer middelen voor de lichte ondersteuning (SBO en SO leerlingen komen erbij) en meer middelen voor zware ondersteuning (SO leerlingen komen erbij)

nieuwe wetgeving en is ingewikkeld. En het voelt alsof je als overheid minder grip hebt, maar is dat belangrijker dan het resultaat?

Durf te starten met experimenteerregio's, daar waar de schoolbesturen de handen ineen willen slaan voor inclusief onderwijs[10].

Als de overheid hierin niet beweegt is inclusief onderwijs een onuitvoerbare opgave. Dan krijgen we over een jaar of vijf de krantenkoppen dat inclusief onderwijs is mislukt, dat schoolbesturen te veel macht hebben gekregen en dat de overheid moet ingrijpen. Waar kennen we die koppen van? Wat volgt is een nieuwe opdracht aan het onderwijs, wat zal dan de semantiek zijn? De geschiedenis gaat zich dan herhalen; boemerangbeleid in de woorden van Sharon Stellaard[11].

Dus durven we te kiezen voor een frisbee?

Dit artikel heeft zich gefocust op de bestaande middelen die beschikbaar zijn binnen het onderwijs en op welke manier die middelen anders kunnen worden ingezet. Maar daarbij is er wel een kanttekening te maken.

Inclusief onderwijs wordt vaak genoemd in combinatie met het 'leerrecht'; alle kinderen hebben recht op ontwikkeling, om te leren. In de huidige situatie zijn er kinderen die niet naar school hoeven, zij hebben een 'leerplichtontheffing'. Idealiter gaan in de toekomst ook deze kinderen naar een reguliere school in de buurt. Dit betekent dat de regio voor deze 'nieuwe' leerlingen slechts de basisbekostiging ontvangt, terwijl het (vaak) kinderen zijn met een zeer intensieve ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt niet alleen een andere onderwijsbekostiging, maar ook een overheveling van middelen vanuit de jeugdhulp naar het onderwijs of integratie van bekostiging.

[10] In de regio Zuid-Kennemerland en IJmond hebben de samenwerkingsverband PO en VO een gezamenlijk narratief opgesteld 'Ieder kind verbonden in en met de buurt' om het gesprek te voeren over hoe inclusief onderwijs eruit kan zien voor onze regio.
[11] Sharon Stellaard, 2023, promotieonderzoek Boemerangbeleid: over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid.