

6 maanden onbeperkt genieten van alle Volkskrant-artikelen voor slechts €45

WORD ABONNEE



de Volkskrant



REPORTAGE KOSTEN BASISONDERWIJS

Hoeveel kost een basisschoolleerling?



De Lucas van Leydenschool in Leiden heeft jaarlijks per leerling ongeveer 4.700 euro te besteden. Waar komt dat geld terecht? Beeld Freek van den Bergh / de Volkskrant

Grofweg 6.700 euro trekt de Rijksoverheid jaarlijks uit voor elke basisschoolleerling. Dat geld komt niet allemaal in de klas terecht. Waar blijft het dan?

Rik Kuiper 2 november 2018, 17:41

De verbazing begon een jaar of twee geleden. Marije van den Berg zat op het toilet van de basisschool van haar kinderen en



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Toen ze de directeur even later sprak, vroeg ze hem waarom hij geen dranger op de deur zette. Zo kwam het gesprek op het klein onderhoud op school, waarbij sommige dingen via het overkoepelende bestuur lopen.

Van den Berg, die ten onrechte dacht dat drangers bij het bestuur moesten worden besteld, besloot uit balorigheid naar de ijzerzaak te gaan. Ze kocht zo'n dranger en legde die bij de directeur op het bureau. 'Ik weet dat we het zo niet oplossen', zei ze. 'Maar voilà.'

En dan was er nog die bijles. Omdat haar dochter moeite had met lezen en schrijven regelde Van den Berg iemand die haar kon bijspijkeren. De rekening - 45 euro per uur - vormde gelukkig geen probleem. Toch begon het te knagen bij Van den Berg, die [in het dagelijks leven](#) onderzoek doet naar democratische processen en daarover advies geeft aan overheden. Was het niet raar dat ze maandelijks meer aan bijles betaalde dan jaarlijks aan ouderbijdrage aan de basisschool?

De dranger en de bijles brachten Van den Berg op een idee. Ze stelde de schooldirecteur voor om de geldstromen in kaart te brengen. Wat waren de inkomsten en de uitgaven van de school? Wie bepaalde waar het geld heen ging? En kon dat beter?

De resultaten zouden niet alleen iets zeggen over hun eigen Lucas van Leydenschool, maar hopelijk ook iets over de organisatie van het onderwijs in het algemeen, waar al jarenlang discussies worden gevoerd over geld. Want zijn de budgetten wel toereikend en wordt het geld goed ingezet? Minister Arie Slob kondigde deze week nog aan dat te laten onderzoeken. Verdienen leerkrachten niet te weinig en bestuurders te veel? En kan het ministerie het geld niet beter overmaken naar de scholen in plaats van de besturen? De Kamer stemt volgende week over een motie met die strekking.

De directeur zag er wel wat in. En dus ronselde Van den Berg nog een paar andere geïnteresseerden en vroeg ze bij de gemeente Leiden een subsidie aan. Het project '[Geldstromen door de school](#)' kon van start.



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Ze begonnen bij de school. De [Lucas van Leydenschool](#) bleek jaarlijks over een budget van circa 2,4 miljoen euro te beschikken voor ruim vijfhonderd leerlingen. Dat komt neer op circa 4.700 euro per leerling.

Wat doet zo'n doorgewone basisschool met dat geld? Het meeste, bijna 3.000 euro, gaat naar de leerkracht voor de klas. Daarnaast draagt elke leerling jaarlijks nog bij aan het salaris van de directie en het onderwijsondersteunend personeel. Er is dan nog ongeveer 800 euro over voor andere uitgaven. Daarvan gaat circa 80 euro naar schoonmaak en 125 euro naar het onderhoud van het gebouw.

Dat was interessant, zegt adviseur [Pieter Buisman](#), die was benaderd om het onderzoek samen met Nathan Rozema van onderzoeksbureau [Labyrinth](#) uit te voeren. Eerder brachten zij [geldstromen in woonwijken](#) in kaart. Toch riep de informatie ook nieuwe vragen op. Wat kost het schoolbestuur bijvoorbeeld, waaronder deze school viel? Hoe zit het met het passend onderwijs voor leerlingen die extra zorg nodig hebben? Welke rol speelt de gemeente?

En o ja, hoe kan het dat het ministerie van Onderwijs jaarlijks gemiddeld 6.700 euro voor elke leerling uittrekt, terwijl de Lucas van Leyden voor elk kind 4.700 euro te besteden heeft? Blijft er dan 2.000 euro per leerling hangen tussen het ministerie en de school?

Lumpsum

Om al die nieuwe vragen te kunnen beantwoorden besloten ze de geldstromen rondom de school zichtbaar te maken. De belangrijkste daarvan is de zogeheten lumpsum – de zak met geld die een schoolbestuur jaarlijks van het ministerie van Onderwijs krijgt op basis van het aantal leerlingen en wat andere kenmerken. Die lumpsum geeft besturen vrijheid. Ze bepalen zelf of ze veel geld aan iPads besteden of aan extra leerkrachten.

Maar er komt ook via andere wegen geld binnen bij het schoolbestuur. Zo maakt het ministerie geld vrij voor passend



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

regionale samenwerkingsverbanden, die het verdelen over de scholen.

Geld om onderwijsachterstanden te bestrijden stroomt van het ministerie eerst naar de gemeenten, die zelf bepalen hoe ze het inzetten. Daarnaast zijn er talloze landelijke subsidiepotjes om scholen te stimuleren te investeren in digitalisering, professionalisering of techniekonderwijs.

En dan zijn er nog geldstromen langs de school. Zo krijgen gemeenten geld van het Rijk om schoolgebouwen neer te zetten. Scholen betalen geen huur, maar draaien wel op voor het onderhoud.

Buisman probeerde de bevindingen te vangen in [een schema met pijlen en bedragen](#). Dat was niet altijd eenvoudig. Zo wilde schoolbestuur [PROOLEiden](#), waar de Lucas van Leydenschool onder valt, niet op alle financiële vragen antwoord geven. Het samenwerkingsverband passend onderwijs in de regio reageerde niet op uitnodigingen om over de financiën te praten.

‘Heel frustrerend’, zegt Buisman daarover. ‘Het gaat hier toch over gemeenschapsgeld. En over onze kinderen.’

Toch wist hij, met behulp van jaarverslagen en andere openbare bronnen, steeds nieuwe informatie toe te voegen aan het schema, zodat er uiteindelijk een spaghetti ontstond van geldstromen die boven in het systeem uitwaaiëren en via allerlei omwegen bij het schoolbestuur terechtkomen.

‘Toen we naar het schema zaten te turen’, zegt Marije van den Berg, ‘werd het me droef te moede.’

‘Ik dacht: jemig, wat is dit ingewikkeld’, zegt directeur Gert-Jan de Zwart van de Lucas van Leydenschool.

‘Zo’n systeem blijft maar groeien’, zegt Buisman. ‘Het is een soort gezwel. O nee, schrijf dat maar niet op.’



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Duur systeem

Dat systeem, die spaghetti, dat gezwel kost geld. Er worden overal formulieren ingevuld en gecontroleerd. Er zijn vergaderingen, telefoongesprekken en mailwisselingen. Besluiten moeten genomen worden, geld wordt overgemaakt, uitgaven verantwoord.

‘Hoe ingewikkelder het is’, zegt Buisman, ‘hoe meer er onderweg verloren gaat.’

Hij wijst naar het passend onderwijs met landelijk 76 regionale samenwerkingsverbanden. Die hebben elk een eigen kantoor en een eigen staf. Daar bepalen ze welke leerlingen extra hulp nodig hebben en wie naar het speciaal onderwijs kan.

De kosten? In de regio Leiden heeft het samenwerkingsverband circa 5,4 miljoen euro te verdelen, waarvan meer dan de helft direct aan scholen wordt overgemaakt. De post ‘management en organisatie’ stond in 2015 voor bijna 500 duizend euro op de begroting.

‘Die mensen verdelen de pot en huren externe deskundigen in’, zegt Buisman. ‘Moet je daar zo’n duur systeem voor optuigen?’

Ook over de gemeentelijke subsidies heeft hij zijn twijfels. Want dat geld voor onderwijsachterstanden, meer dan 350 miljoen euro per jaar, kan toch ook via de lumpsum naar de scholen vloeien? Waarom moeten de gemeenteraden daar nog tussen zitten?

En dan lekt er mogelijk nog geld weg bij de schoolbesturen, zegt Buisman. Niet alleen kosten de bestuurders zelf geld, maar ze organiseren de boel ook op een manier waar hij zijn vraagtekens bij zet.

Zo moest PROOLEiden, de koepel waar de Lucas van Leydenschool onder valt, de schoonmaak van alle scholen Europees aanbesteden. Daarvoor huurden ze een extern bureautje in. Een schoonmaakbedrijf uit het oosten van Nederland won. En nam vervolgens het personeel van het oude schoonmaakbedrijf over.



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Ook directeur Gert-Jan de Zwart verbaast zich daarover. 'Betaalden we altijd te veel? Krijgen de schoonmakers nu minder geld? Ik heb geen idee.'

Natuurlijk, volgens de regels moet het op deze manier. En hij waardeert het dat het bestuur hem werk uit handen neemt. Maar uiteindelijk zou De Zwart misschien liever zelf een schoonmaakbedrijf inhuren. 'Dan hoef ik geen aanbesteding te organiseren. En we kunnen de mensen hier in de wijk aan het werk zetten.'

Niet veel mis

'Een mooi stukje werk.' Zo noemt Jos **Blank** de spaghetti die Pieter Buisman en consorten serveren. **Blank** is hoogleraar productiviteit van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit. Verbaasd is hij niet over de complexiteit van het systeem. 'De wereld zit nou eenmaal complex in elkaar', zegt hij. 'Dat zie je terug in de financiering. Ik denk dat zo'n schema in de zorg nog veel ingewikkelder zou zijn.'

Blank heeft niet de indruk dat er veel mis is. Er blijft niet veel aan de strijkstok hangen, zegt hij. Mensen verrijken zich niet. En de kwaliteit van het onderwijs is over het algemeen op orde. Her en der heeft hij twijfels over de wirwar aan geldstromen. Zo vindt hij het logisch dat de gemeente, verantwoordelijk voor de plaatselijke jeugd, potjes heeft om kinderen met problemen te helpen. Daarbij kan ook geld naar scholen gaan. Maar is het nou zo'n goed idee dat Den Haag geld voor onderwijsachterstanden overmaakt aan de gemeenten, die het daarna over de scholen verdelen? 'Dat lijkt me een omweg', zegt hij.

Verder verbaast **Blank** zich over een aantal 'inconsequenties' waar het de lumpsumfinanciering betreft. Want als de filosofie is dat scholen zelf het best weten waar ze geld aan besteden, waarom probeert het ministerie dan steeds met subsidies en doelfinanciering invloed uit te oefenen? 'Dan zijn er bijvoorbeeld potjes voor scholen om de ict te verbeteren. Dat moet je gewoon niet doen.'

Beter zou het zijn als de bestuurders in Den Haag scholen gewoon



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

toevoegen aan de lumpsum. En vervolgens controleert de overheid of de scholen aan de gestelde eisen voldoen.'

Ook de toenemende omvang van de schoolbesturen ziet **Blank** als een risico. Want met tien, twintig scholen wordt een bestuur een soort mini-ministerie met eigen beleid. 'Ook dat ondermijnt de filosofie dat scholen zelf het beste kunnen bepalen waar het geld heen moet. Schooldirecteuren voelen zich vaak gemangeld door hun bestuur.'

Gemiddelde

Maar hoe zit het met die 2.000 euro per leerling, die tussen ministerie en klaslokaal blijft hangen? Nou, zegt Pieter Buisman, dat zit toch anders. Die berekening is te kort door de bocht. Punt is dat die 6.700 euro het bedrag is dat beschikbaar is voor een gemiddelde Nederlandse basisschoolleerling. Maar bij het berekenen van dat gemiddelde zijn ook leerlingen meegenomen die extra ondersteuning nodig hebben of naar het speciaal onderwijs gaan. Zij trekken het gemiddelde bedrag per leerling omhoog.

Als we de kosten van het passend onderwijs en gespecialiseerde instellingen voor bijvoorbeeld doven en blinden worden afgetrokken, komen we op een lager bedrag: 5.300 euro per leerling per jaar. Dat is nog altijd veel meer dan de 4.700 euro die de Lucas van Leydenschool kan uitgeven, zeker als je bedenkt dat daarbij een paar honderd euro afkomstig uit andere bronnen zijn inbegrepen, zoals de ouderbijdrage en gemeentelijke subsidies.

Is dat problematisch? Tja, dat is lastig te beoordelen, zegt Buisman. Om direct een parallel te trekken met de zorg. 'Ik hoorde laatst dat ouders van meervoudig gehandicapte kinderen zelf [een woonvoorziening](#) hadden opgericht. Met hetzelfde geld konden ze veel betere zorg bieden in een prettiger omgeving. Het verschil: er zat geen kostbaar bestuur boven.'

Ingewikkeld

Hoe denken ze bij de PO-raad, de organisatie van basisschoolbesturen, over dergelijke kwesties? Reinier Goedhart,



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

En ja, zegt hij, de financiële huishouding van het onderwijs is inderdaad 'behoorlijk ingewikkeld'. Neem alleen al de lumpsum. Om vast te stellen hoeveel geld een school krijgt, kijkt de overheid naar enorm veel parameters. Dat moet eenvoudiger, vindt de PO-raad al sinds 2013. Binnenkort laten ze hun leden stemmen over de wenselijkheid van een vereenvoudiging van het lumpsumsysteem.

Ook over al die andere geldstromen, onder meer via de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, zou de PO-raad meer duidelijkheid willen hebben, zegt Goedhart. Zeker omdat sommige verbanden **flinke sommen geld** in de reserves lijken te stoppen in plaats van uit te geven aan zorgleerlingen.

Weet hij of er onderweg in het systeem veel geld blijft hangen? Dat is een logische vraag, zegt Goedhart, die niet makkelijk te beantwoorden is. En zeker niet door de geldstromen rond één school in kaart te brengen. Daarvoor is de variëteit in het Nederlandse onderwijslandschap gewoon te groot.

Neem het bedrag dat reguliere scholen voor elke leerling krijgen. Een doodgewone school zonder achterstandsleerlingen moet het met minder dan 5.000 euro per leerling doen. Maar er zijn ook een paar kleine dorpscholen, waar slechts vijftientig tot dertig leerlingen les krijgen. Voor elk van hen telt het ministerie jaarlijks circa 12,5 duizend euro neer. Dat komt onder meer door de zogeheten kleinescholentoeslag.

En dan is er nog een ander misverstand dat Goedhart wil aanstippen. Dat er op de ene school méér geld per leerling binnenkomt dan op de andere school, wil niet zeggen dat daar meer geld in de klas aankomt. Het hangt er maar net vanaf, welke taken een school zelf verricht en welke het bestuur voor zijn rekening neemt.

'Maken al die directeuren van scholen binnen een scholenkoepel zelf afspraken met een arbodienst en zoeken ze zelf een invaller als een leerkracht ziek is? Dat kan. Maar je kunt het ook allemaal door het bestuurskantoor laten regelen. Alleen gaat er dan wel een lager bedrag per leerling naar de school.'



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Dus het bedrag dat de Lucas van Leyden per leerling ontvangt, zegt niets? 'Nee', zegt Goedhart. 'Als je niet weet hoe de taakverdeling tussen school en bestuurskantoor is, zegt het helemaal niets. We moeten daar als sector meer inzicht in bieden. Daar werken we nu ook aan.'

School centraal

De mensen achter 'Geldstromen door de school' hebben ook wel wat suggesties. Zo zou Marije van den Berg willen dat er grondig onderzocht wordt hoeveel geld er nu werkelijk in de klas terecht komt bij Nederlandse scholen. Mogelijk krijgt ze binnenkort haar zin, nu minister Slob deze week - na kritiek van de Onderwijsraad - een onderzoek naar de toereikendheid en de doelmatigheid van de lumpsum aankondigde.

Daarnaast willen de initiatiefnemers van het onderzoek graag dat de school weer meer centraal komt te staan in het onderwijs. Waar mogelijk moeten directie, leerkrachten en ouders kunnen beslissen hoe ze de boel organiseren en waaraan ze het geld uitgeven. Samen weten zij het beste waar behoefte aan is op een school.

Geef een directeur als Gert-Jan de Zwart dus de kans om zelf zonnepanelen aan te schaffen, een schoonmaker te regelen of de administratie in eigen hand te houden, als hij denkt dat dat beter is. Laat de leerkrachten beslissen of ze een taalmethode bij een uitgever willen inkopen of dat ze liever zelf een methode ontwikkelen. En vergeet ook niet om ouders meer inspraak te geven.

Maar dan moet wel het systeem op de schop, zeggen ze bij 'Geldstromen door de school'. Zo moet het geld uit de lumpsum niet bij het schoolbestuur belanden, maar bij de school zelf, iets wat Tweede Kamerlid Paul van Meenen (D66) [onlangs voorstelde](#) en waarover de Kamer dinsdag zal stemmen. En misschien moet er zelfs meer geld in de lumpsum, geld dat nu nog via andere routes wordt verdeeld en wat hoogleraar **Blank** eerder in dit stuk 'inconsequent' noemde.

En is natuurlijk wel het gemeenschappelijke hebben om bepaalde zaken



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

aan te gaan. Maar doe dat alleen als dat echt iets oplevert. Doe het alleen als de school denkt dat het beter is, niet omdat het bestuur dat een goed idee vindt.

Of, zoals ze het bij 'Geldstromen door de school' formuleren: 'Doe klein wat klein kan en alleen groot wat groot moet.'

Ondoenlijk

Wat vinden schoolbestuurders van zulke plannen? Bij PROOLEiden willen ze geen vragen beantwoorden over dit project, omdat ze het zien als een initiatief van de school. Een bestuurder van een andere scholenkoepel wil wel reageren.

Wichert Eikelenboom werkt bij [Stichting Voila](#), waaronder twaalf basisscholen in Leusden en omstreken vallen. Van het plan om schooldirecteuren meer zelf te laten regelen en de lumpsum direct op de bankrekening van de school te storten wordt hij niet warm. Nee zeg, hij ziet het al voor zich. Dat hij dan straks met twaalf directeuren en twaalf medezeggenschapsraden moet gaan overleggen of ze de potloden centraal willen inkopen of dat de scholen dat zelfstandig doen. 'Dat is ondoenlijk', zegt hij.

Bovendien moet een schoolbestuur grote uitgaven verplicht Europees aanbesteden. Daar komt hij niet onderuit. Opknippen mag niet. En inderdaad, daar huurt hij een bureautje voor in, want als bestuurder heb je niet genoeg kennis om zo'n 'juridisch steekspel' tot een goed einde te brengen. De kosten daarvan verdient hij trouwens vaak weer terug. Neem dat nieuwe kopieercontract. 'De aanbesteding kostte 8.000 euro', zegt Eikelenboom. 'Maar we besparen nu een ton in vier jaar.'

Nog zoiets: de solidariteit tussen scholen. Bij Voila romen ze het budget van goed draaiende scholen een beetje af om die waar het tijdelijk wat minder gaat er bovenop te helpen. Scholen in oude, tochtige panden krijgen wat meer geld dan scholen die net een gloednieuw gebouw van de gemeente hebben gekregen. 'Dat wordt lastiger als elke school een eigen pot geld krijgt.'



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Zijn schoolbestuur doet nuttig werk, wil Eikelenboom maar zeggen. Personeelsbeleid, financiën, onderhoud en de inkoop van stroom – over het algemeen dingen waarvan directeuren blij zijn dat ze ze niet zelf hoeven te doen. ‘We ontzorgen de scholen’, zegt hij.

En die scholen hebben daardoor tijd om zich op het onderwijs te richten. ‘Daar bemoei ik me niet mee’, zegt Eikelenboom. ‘Al kijk ik natuurlijk wel mee over de schouder, want als bestuurder ben ik ook daar uiteindelijk ook verantwoordelijk voor.’

Meer verantwoordelijkheid

En wat doen ze bij ‘Geldstromen in de school’, nu het schema af is? Ze gaan door. Ondanks de kritiek, ondanks de weerstand. ‘Sommige mensen vinden het leuk om strepen op het voetbalveld te trekken’, zegt Marije van den Berg. ‘Ik vind dit leuk om te doen’,

Want het werkt om scholen meer verantwoordelijkheid te geven. Neem dat geld dat het ministerie dit jaar beschikbaar stelde voor de verlaging van de werkdruk in het basisonderwijs. Scholen mochten zelf bedenken hoe ze dat gingen inzetten. Op de Lucas van Leyden is een leerkracht een dag in de week vrij geroosterd om de grote evenementen te organiseren. En er is een muziekdocent bijgekomen, die andere docenten kan ontlasten.

Dus nee, Van den Berg legt zich er niet bij neer dat het is zoals het is. Ze wil niet zijn als degene die, turend naar het schema, zei: ‘Dit is de werkelijkheid, hier moeten we het mee doen.’

‘Nee’, antwoordde ze toen. ‘Dit is niet de werkelijkheid. De school en de kinderen – dat is de werkelijkheid!’ En zo denkt ze er nog steeds over. ‘Wij zijn de baas over de systemen’, zegt ze. ‘Niet andersom.’

Met medewerking van Kaya Bouma en Alexander Leeuw

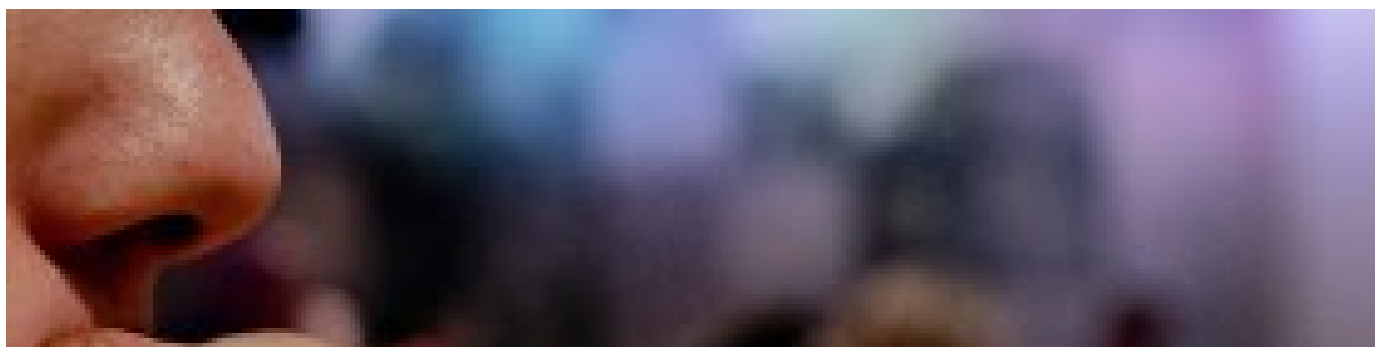


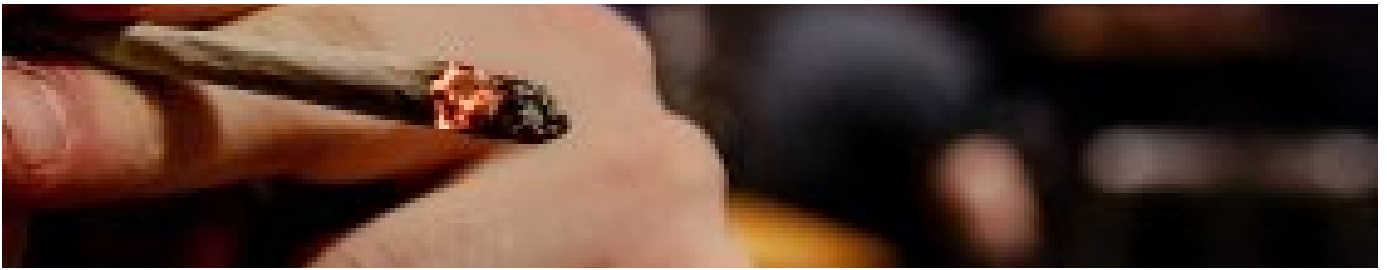
Nieuws & Achtergrond



NIEUWS SYRIËGANGERS

Nederland haalt twee ‘zeer jonge’ kinderen van IS-strijders terug uit Syrië





'LEGALE' TELERS

Weinig animo voor wietproef kabinet: grote steden doen niet mee

BOTSEND BELEID

Oudere moet kiezen tussen traplift en vloerisolatie



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service



REPORTAGE

Jonge aanhangers Baudet dromen van strijd met ‘de gevestigde orde’



NIEUWS POLITIEK VERENIGD KONINKRIJK

Van de tien mogelijke opvolgers van May bekenden acht weleens drugs te hebben gebruikt



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

‘Ga nooit, ik herhaal nooit, in zee met de AIVD’

MEER NIEUWS & ACHTERGROND

Wilt u belangrijke informatie delen met de Volkskrant?

[Tip hier onze journalisten](#)

Algemeen

[Contact met de Volkskrant](#)

[Privacystatement](#)

[Abonnementsvoorwaarden](#)

[Gebruiksvoorwaarden](#)

[Cookiebeleid](#)

[Colofon](#)

Service

[Klantenservice](#)

[Mijn profiel](#)

[Vakantieservice](#)

[Adverteren](#)

[Losse verkoop](#)

Meer de Volkskrant

[Abonneren](#)

[Nieuwsbrieven](#)



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service

Inclusief

RSS-feeds

Facebook

Twitter

Android apps

iOS apps

Navigeer

Columnisten

Recensies

De Volkskeuken

Archief



Op alle verhalen van de Volkskrant rust uiteraard copyright. Linken kan altijd, eventueel met de intro van het stuk erboven.

Wil je tekst overnemen of een video(fragment), foto of illustratie gebruiken, mail dan naar copyright@volkskrant.nl.

© 2019 de Persgroep Nederland B.V. - alle rechten voorbehouden



Start



Best gelezen



Nieuws



Zoeken



Service