



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

Persoonsgegevens

Datum

12 november 2025

Referentie

54882954

Bijlagen

Advies Raad van State
wetsvoorstel gerichte
bekostiging

Intern OCW afgestemd

WJZ

Advies Raad van State wetsvoorstel gerichte bekostiging

Aanleiding

Op 20 oktober jl. is het advies van de Raad van State (RvS) over het wetsvoorstel gerichte bekostiging gepubliceerd. Het dictum is C, dat betekent dat de RvS adviseert het wetsvoorstel nader te bezien en het voorstel niet bij de Tweede Kamer (TK) in te dienen, tenzij het is aangepast. Daardoor is de beoogde start van het instrument gerichte bekostiging, en daarmee de gerichte bekostiging verbetering basisvaardigheden, per 1 januari 2027 niet meer haalbaar. In deze nota vragen we uw akkoord voor het alternatief voor het verstrekken van middelen voor de verbetering basisvaardigheden in 2027. Daarnaast informeren we u over de denkwijze waarop het wetsvoorstel kan worden aangepast, o.b.v. advies RvS.

Geadviseerd besluit

Er zijn twee mogelijkheden:

- 1) een aanvullende bekostiging 2027 met heldere communicatie richting het veld over een 'oefenjaar' voor de daadwerkelijke invoering van gerichte bekostiging.
- 2) een (nieuwe) subsidieregeling voor één jaar voor alle scholen. Deze is op aanvraag. Hier kunnen verplichtingen aan worden verbonden.

Alles overwegende adviseren wij u een aanvullende bekostiging.

Kernpunten

- Gerichte bekostiging is een nieuwe vorm van bekostiging, waarbij bijzondere verplichtingen kunnen worden gesteld. Dit om te sturen op de wijze van inzet van de middelen. Dat kan niet bij reguliere (lumpsum) bekostiging. Daar gelden weliswaar bestedingsdoelen voor, maar schoolbesturen hebben de autonomie om zelf te bepalen waar ze het geld aan uitgeven binnen de kaders van de sectorwetten.
- De middelen voor verbetering basisvaardigheden zouden via dit instrument worden uitgekeerd per 2027. Hiervoor is nodig dat de wet uiterlijk 1 oktober 2026 in werking treedt.
- In het advies stelt de RvS als belangrijkste punt dat met gerichte bekostiging een fundamentele verandering (meer centrale sturing) wordt aangebracht in het huidige stelsel (waar besturen veel autonomie en bestedingsvrijheid hebben). De RvS vindt dat er geen gedegen probleemanalyse en visie ten grondslag ligt aan deze keuze.
- De kritiek is van dien aard dat het nodig is om het wetsvoorstel en MvT aan te passen. Dit betekent vertraging in een reeds krap proces. Hierdoor is tijdige inwerkingtreding niet meer haalbaar. Het is daarom wenselijk om voor 2027 een alternatief uit te werken en hierover duidelijkheid te geven richting onderwijsveld en de uitvoerders. Er zijn twee mogelijkheden.

- De eerste mogelijkheid is de middelen te verstrekken middels aanvullende bekostiging als overbrugging en met een heldere communicatie over het oefenen hiermee. Er kunnen echter nog geen verplichtingen aan de middelen worden verbonden, vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag (die er straks met gerichte bekostiging wel is). Hierdoor wordt de verbetering van basisvaardigheden wel vanaf 2027 structureel bekostigd (eerst via aanvullende bekostiging, daarna als gerichte bekostiging). Dit sluit aan bij de toezegging dat alle scholen hiervoor structurele bekostiging krijgen per 2027. Het doet ook recht aan het regeerprogramma waarin is gesteld dat we structurele taken structureel bekostigen.
- Voor de optie aanvullende bekostiging is er steun van de raden nodig om de middelen in 2027 te laten besteden aan de verbetering van basisvaardigheden, omdat dit nog niet juridisch afdwingbaar is. Het idee is dan om in gezamenlijkheid scholen te ondersteunen en te stimuleren om gebruik te maken van dit 'oefenjaar'.
- De tweede mogelijkheid is een eenjarige subsidie. Met een nieuwe subsidie kunnen we wel verplichtingen stellen. Voordeel hiervan is dat er geen tussenjaar is zonder verplichtingen. Dit leidt echter wel tot hoge administratieve lasten voor scholen in verhouding tot het bedrag per leerling dat zij kunnen ontvangen. Dit zit in het aanvragen en het verantwoorden. Daarnaast, als niet alle scholen aanvragen, dan leidt dat tot onderuitputting op de begroting. Ook heeft de subsidie een looptijd van slechts één jaar. Eerder hebben we aangegeven (zie nota 42638055) dat een looptijd korter dan twee jaar het scholen bemoeilijkt om hun voorgenomen activiteiten uit te voeren binnen de daarvoor geldende termijn.
- Voor het scholen zal het verstrekken van een subsidie naar verwachting worden gezien als het niet nakomen van de eerdere toezegging voor structurele bekostiging vanaf 2027. De wens vanuit het veld voor meer structurele bekostiging (zekerheid) en minder subsidies is groot. Dit geldt zeker ook bij de middelen voor verbetering basisvaardigheden. Scholen hebben het nodige meegemaakt met de regeling basisvaardigheden. In de eerste regeling werden vele uitgeloot. Vervolgens zijn er twee kortlopende subsidieregelingen geweest. Ook is gerichte bekostiging als een keer uitgesteld, van 2026 naar 2027.
- Alles overwegende stellen we voor de middelen te verstrekken middels aanvullende bekostiging.
- In de voortgangsbrief masterplan basisvaardigheden willen we communiceren over de wijze van het verstrekken van de middelen in 2027. Deze brief gaat begin december naar de Tweede Kamer en zit momenteel in de lijn.

Datum

12 november 2025

Toelichting

Inhoud advies RvS

Het advies van de RvS luidt samengevat als volgt:

1. Bezie het wetsvoorstel in de bredere discussie over de inrichting van het stelsel, met aandacht voor een gemotiveerde probleemanalyse, het herstelplan en de discussie over sturing op en financiering van het onderwijs.
2. Maak aannemelijk dat centrale sturing leidt tot duurzame verbetering van het onderwijs, en betrek expliciet de gevolgen bij de afweging om tot meer centrale sturing te komen.
3. Weeg opnieuw de ongewenste gevolgen van het wetsvoorstel, in het bijzonder het risico van het complexer maken van het financieringsstelsel en een verdere inperking van de bestedingsvrijheid van scholen.
4. Juridisch/wetstechnisch: voorzie in een delegatiegrondslag om in plaats van bij ministeriële regeling tenminste bij AMvB bijzondere verplichtingen te

stellen en de gevolgen bij niet nakomen daarvan (uitleg hierover volgt later, bij het voorleggen van het nader rapport).

Datum
12 november 2025

Mogelijke aanpassingen wetsvoorstel

Het advies van de RvS is aanleiding om opnieuw te kijken naar het ontwerp van en de memorie van toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel. Er is tijd nodig om aanpassingen uit te werken. Hieronder worden enkele opties toegelicht die we vanuit DGFO en WJZ nader willen onderzoeken. We willen op korte termijn hier samen stappen op zetten.

Datum

12 november 2025

Breder sturingsvraagstuk

- Er is al veel gebeurd met betrekking tot sturing in het funderend onderwijs. Na het IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, volgden er veldconsultaties, een Kamerbrief over de herijking van de sturing in het funderend onderwijs, rondetafelgesprekken, een technische briefing in de Kamer en een debat. Gerichte bekostiging is hierin voorgesteld als instrument dat hoe dan ook nodig is, ongeacht welke sturing gekozen wordt. Dat kan in de nieuwe MvT duidelijker omschreven worden.
- Het advies gaat wel uitgebreid in op het sturingsvraagstuk, wat breder is dan alleen de gerichte bekostiging. Daarom is het van belang om het wetsvoorstel ook nog te bezien in relatie tot de bredere discussie over de inrichting van het stelsel. De toelichting kan hierop worden aangevuld.
- Dit wetsvoorstel is het eerste met een link aan dit sturingsvraagstuk, en krijgt daarom deze fundamentele aandacht in het advies. Niet uitgesloten is dan ook dat elk ander wetsvoorstel dat hier aan is gelieerd vanuit dit perspectief wordt benaderd. Denk bijvoorbeeld aan het wetsvoorstel SHRM dat reeds bij de RvS voor advisering ligt en aan het wetsvoorstel Schoolmaaltijden, brugfunctionaris en school en omgeving (SBS). Bij SBS worden subsidies vervangen door structurele bekostiging. Ook vanuit dat oogpunt verdient het aanbeveling eventuele aanpassingen van het wetsvoorstel en MvT weloverwogen en gebaseerd op een brede en samenhangende visie aan te brengen.

Inhoud wetsvoorstel

- De MvT kan uitgebreider ingaan op de probleemanalyse, de gevolgen en de verhouding tussen de reguliere bekostiging en de gerichte bekostiging.
- Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om de maximale termijn van vijf jaar te laten vervallen om daadwerkelijk structureel te bekostigen. Daarnaast wordt overwogen om de reikwijdte van de gerichte bekostiging aan te passen.
- Als laatste wordt een delegatiegrondslag op AMvB niveau onderzocht. Dit kan gevolgen hebben voor de doorlooptijd van een nieuwe regeling. De voor- en nadelen van een dergelijke wijziging moeten worden afgewogen.

Gevolgen planning

- Om vanaf 2027 gerichte bekostiging te kunnen verstrekken, zou het wetsvoorstel uiterlijk 1 oktober 2026 in werking moeten treden.
- De planning om het wetsvoorstel op tijd in werking te laten treden werd afgelopen tijd al krappert. Dit vanwege de val van het kabinet, het besluit van de TK om een deskundigensessie te organiseren en het advies van de RvS dat lang op zich liet wachten.
- Een dictum C betekent, ongeacht wat ermee wordt gedaan, verdere vertraging. Er ontstaan hierdoor extra stappen in het proces, zoals opnieuw langs de MR en een verplichte toets door JenV (ca. drie weken). De inschatting is dat het advies leidt tot minimaal acht weken vertraging.
- Op basis hiervan verwachten we het wetsvoorstel medio februari 2026 naar de TK te kunnen sturen. Dit is te laat voor invoering per 1 oktober 2026, vanwege de doorlooptijden in beide Kamers, deskundigensessie, recessen en inwerkingtredingstermijn.
- Dit betekent dat de inwerkingtreding van gerichte bekostiging opschuift naar 2028 aangezien de bekostiging per kalenderjaar wordt verstrekt.