



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: SOCW

*Deze nota wordt met een Kamerbrief meegestuurd: **Nee**

*Deze nota bevat naast de naam en contactgegevens van de medewerker ook andere informatie die niet openbaar gemaakt kan worden: **Nee**

Aanbieding nader rapport wetsvoorstel gerichte
bekostiging aan de Ministerraad

Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) heeft een negatief advies uitgebracht over het wetsvoorstel gerichte bekostiging (dictum C). Het nader rapport, waarin wordt gereageerd op het advies, en het aangepaste wetsvoorstel zijn gereed voor behandeling in de ministerraad.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd het ministerraadformulier te ondertekenen voor aanbieding aan de ministerraad.

Kernpunten

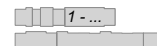
- Het wetsvoorstel gerichte bekostiging en de memorie van toelichting zijn aanzienlijk aangepast naar aanleiding van het advies van de RvS. U bent eerder akkoord gegaan met deze wijzigingen (nota: 63257631).
- In het nader rapport wordt namens de regering per opmerking een reactie gegeven op het advies van de RvS. De inhoud van het nader rapport, het aangepaste wetsvoorstel en de memorie van toelichting is op 27 mei jl. aan u voorgelegd en met u besproken.
- Met de verzending van het wetsvoorstel aan de ministerraad ligt de planning op koers om het wetsvoorstel vóór het zomerreces aan te bieden bij de Tweede Kamer. Dit is conform uw toezegging aan de Tweede Kamer in de recente beleidsbrief (24 april 2026).

Toelichting

- Kern van het wetsvoorstel is het mogelijk maken om aan het recht op aanvullende bekostiging in het funderend onderwijs verplichtingen te kunnen verbinden. Dat is bij onderwijsbekostiging nu niet mogelijk.
- Na behandeling door de ministerraad wordt het wetsvoorstel via de Koning aangeboden aan de Tweede Kamer.

Wetgeving en Juridische
Zaken

Van



Datum

27 mei 2026

Referentie

Bijlagen

Nader rapport, aangepast
wetsvoorstel en advies Raad van
State



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: SOE

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

1 - Per...

Datum

8 april 2026

Referentie

63257631

Bijlagen

Verwerking advies Raad van State en toelichting gerichte
bekostiging

Aanleiding

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State (RvS) over het wetsvoorstel gerichte bekostiging worden aanpassingen in het wetsvoorstel voorbereid. Deze aanpassingen en een nadere toelichting op het instrument gerichte bekostiging worden nu aan u voorgelegd, zodat eventuele wijzigingen in argumentatie meegenomen kunnen worden in de aanpassing van het wetsvoorstel.

Geadviseerd besluit

Gaat u akkoord met de voorgestelde verwerking van het RvS-advies in het wetsvoorstel gerichte bekostiging?

Kernpunten

- Het wetsvoorstel gerichte bekostiging is bedoeld om een lacune in ons financiële instrumentarium op te vullen.¹ Op dit moment kunnen we voor specifieke situaties geen tijdelijke voorwaarden aan (structurele) bekostiging stellen. Hierdoor zijn we de afgelopen jaren vaak met subsidies gaan werken, terwijl er structurele middelen beschikbaar waren (denk aan basisvaardigheden). Of met aanvullende bekostiging, terwijl er juist behoefte was aan tijdelijke voorwaarden (denk aan coronamiddelen of CO2-meters). Dat zit scholen in de praktijk in de weg, omdat zij geen duurzame investeringen kunnen doen (in bijv. personeel), dan wel biedt het ons weinig mogelijkheden tijdelijk voorwaarden te kunnen stellen aan structurele bekostiging. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van ons beleid.
- Met gerichte bekostiging kunnen we:
 1. bestaande subsidies voor duurzame onderwijsverbeteringen (zoals basisvaardigheden) omzetten in structurele bekostiging, waarbij tijdelijke voorwaarden nog zinvol kunnen zijn;
 2. scholen zekerheid geven door structurele bekostiging te verstrekken, maar toch ook nog tijdelijk voorwaarden te kunnen stellen.
- De RvS heeft het wetsvoorstel gerichte bekostiging een dictum C gegeven; wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer indienen tenzij het is aangepast. Het advies van de RvS luidt samengevat als volgt:

¹Het voornemen hiertoe is voor het eerst genoemd in een TK-brief over Masterplan basisvaardigheden van 28 november 2023 en vervolgens in de TK-brief Herijking sturing funderend onderwijs van 5 april 2024 genoemd (Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 709 en nr. 727)

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. 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.
 3. Juridisch/wetstechnisch: voorzie in een delegatiegrondslag om in plaats van bij ministeriële regeling tenminste bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) bijzondere verplichtingen te stellen en de gevolgen bij niet nakomen daarvan.
 4. 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.
- Het voorstel is om het wetsvoorstel als volgt aan te passen naar aanleiding van het RvS-advies:
 - N.a.v. punt 1 en 4: De memorie van toelichting (MvT) wordt aangevuld met een verbeterde probleemanalyse zoals hierboven weergegeven, hoe gerichte bekostiging past binnen de sturingsfilosofie en het bekostigingsstelsel en welke stappen zijn doorlopen om te komen tot gerichte bekostiging (o.a. het herijkingstraject en de sturingsbrief²). Aangezien de RvS gerichte bekostiging ziet als meer centrale sturing, verduidelijken we dat we niet direct aannemelijk kunnen maken dat centrale sturing leidt tot duurzame verbetering van onderwijs, zoals ook in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Koers op kwaliteit en kansengelijkheid" is geconcludeerd, maar dat er wel aanleiding lijkt om de regie over het onderwijs – niet primair via de bekostiging, maar op andere manieren zoals geschetst in de sturingsbrief – op specifieke onderwerpen meer ter hand te nemen.
 - N.a.v. punt 2: Gerichte bekostiging kon in het voorstel zoals het bij RvS lag alleen via tijdelijke regelgeving (die alleen bij expliciet besluit verlengd zou kunnen worden) ingeregeld worden. Om zoveel mogelijk zekerheid aan scholen over de middelen te geven kan dit nu ook via structurele regelgeving (met tijdelijke voorwaarden). Met de aanpassing kunnen de verplichtingen maximaal vijf jaar worden opgelegd, met één verlengingsmogelijkheid van vijf jaar na voorhang bij de Staten-Generaal. Hiermee komen we tegemoet aan de kritiek dat er juist behoefte is aan meer structurele bekostiging in plaats van subsidies. De insteek en verwachting is ook dat het uitzonderingen zijn om de tijdelijke voorwaarden na vijf jaar te verlengen. Daarnaast zijn de doelen van de gerichte bekostiging nader geconcretiseerd naar 'Verbetering basisvaardigheden', 'Kansengelijkheid', en 'Bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel', passend bij het hoofddoel 'Bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs'. Hiermee maken we nog duidelijker dat het gaat om een beperkte inperking van de bestedingsvrijheid van scholen.
 - N.a.v. punt 3: Voor concrete toepassing van gerichte bekostiging is een AMvB nodig. Dit was in eerste instantie via een ministeriële regeling. Bij spoedgevallen blijft alleen een ministeriële regeling voldoende.

²Kamerstukken II, 2024/25, 31293, nr. 727

- Met de wijzigingen van het wetsvoorstel, beschreven in de kernpunten, verwachten we aan de belangrijkste kritiekpunten van de RvS te voldoen.
- Gerichte bekostiging is bedoeld als een verrijking van ons instrumentarium die scholen en beleidsdoelen helpt. Het is niet zozeer een uiting van meer regie en sturing. Het sluit o.i. ook aan bij het coalitieakkoord³. Gerichte bekostiging is bedoeld voor selectieve inzet en op voorhand niet bedoeld om bestaande middelen uit de lumpsum te verhangen. De basisbekostiging met bestedingsvrijheid blijft dus in stand. In het wetsvoorstel (ook na verwerking van het RvS-advies) zitten verschillende borgingsinstrumenten voor te gemakkelijke toepassingen, ook met het oog op de uitvoerbaarheid.
- De planning ziet er, uitgaande van een voorspoedig proces, als volgt uit:
 1. Op 18 mei ontvangt u het wetsvoorstel en de MvT. Eventuele opmerkingen kunnen daarna nog worden verwerkt. Daarnaast volgen mogelijk aanpassingen op basis van de J&V-toets.
 2. In de laatste week van mei ontvangt u de definitieve set voor verzending naar de MR op 12 juni. U ontvangt dan ook een concept Kamerbrief om het wetsvoorstel toe te lichten en hoe het wordt toegepast op basis van het RvS-advies. Daarnaast worden enkele andere zaken omtrent de bekostiging toegelicht, zoals de stand van zaken van het normentrajec (toegezegd aan TK om voor de zomer op terug te komen).
 3. Het wetsvoorstel wordt dan op 12 juni, na behandeling in de MR, naar de TK gestuurd.

Toelichting

Toelichting instrument gerichte bekostiging

Aanleiding

Op dit moment kunnen er geen verplichtingen worden gesteld aan het recht op bekostiging. Wel moeten scholen de middelen uitgeven aan het onderwijs binnen de (ruime) kaders van de sectorwetten. Doordat er geen verplichtingen gesteld kunnen worden, is er vaak gewerkt met indirecte verplichtingen via bijvoorbeeld bestuursakkoorden. Daarnaast is bij bijvoorbeeld de middelen voor het NP Onderwijs aangegeven wat de bedoeling was van de middelen, maar dat was niet afdwingbaar. Ook werden subsidies ingezet, om toch voorwaarden te kunnen stellen aan (nieuwe) middelen. Dit alles zat scholen juist in de weg en beperkt de effectiviteit van ons beleid.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Koers op kwaliteit en kansengelijkheid" (IBO) constateert dat gerichte bekostiging een noodzakelijke toevoeging aan de gereedschapskist is voor het bekostigen van scholen, om met name subsidieregelingen te kunnen vervangen. In de Kamerbrief herijking sturing funderend onderwijs is geconcludeerd dat er nu te vaak wordt gekozen voor een subsidie, die altijd tijdelijk van aard is, omdat een passend bekostigingsinstrument ontbreekt. Het is daarom belangrijk om deze lacune in het bekostigingsinstrumentarium in te vullen. Hiervoor is het wetsvoorstel gerichte bekostiging gemaakt.

³ "Tegelijkertijd bieden we het onderwijs ruimte en stabiliteit met structurele financiering via de lumpsum en zetten we subsidies om in structurele financiering. Dit doen we met gerichte bekostiging en oormerking, om zo de kwaliteit te verhogen."

Wat is gerichte bekostiging?

Momenteel zijn er twee mogelijkheden voor extra middelen voor scholen, namelijk (aanvullende) bekostiging en subsidie. Bekostiging wordt vaak zonder aanvraag verstrekt en kent geen specifieke verplichtingen (bestedingsvrij). Subsidies zijn altijd met een aanvraag, tijdelijk en met verplichtingen. Met de introductie van gerichte bekostiging worden eigenschappen gecombineerd, wat leidt tot bekostiging (in principe) zonder aanvraag maar met verplichtingen met de mogelijkheid van een structureel karakter.

Gerichte bekostiging is bedoeld om gericht op bepaalde doelen te sturen en daarbij tijdelijk vanuit de overheid extra grip te houden op de aanwending van middelen. Het kan ingezet worden ter vervanging van subsidies, waardoor er geen aanvraag nodig is en de doelgroep automatisch wordt bereikt. Daarnaast kan bij beschikbaarheid van extra geld gekozen worden voor gerichte bekostiging in plaats van de reguliere bekostiging, zodat er tijdelijk extra grip mogelijk is.

Mogelijke inzet van gerichte bekostiging

De insteek is om gerichte bekostiging selectief in te zetten. Om bestaande subsidies om te zetten in structurele bekostiging of om nieuwe middelen direct als structurele bekostiging aan scholen te verstrekken, waarbij we in beide gevallen nog tijdelijk voorwaarden kunnen stellen.

Met gerichte bekostiging is het mogelijk tijdelijk verplichtingen te stellen aan bekostiging. Gerichte bekostiging kan ingezet worden voor twee doelen, te weten het hoofddoel 'Bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs' en 'spoedsituaties'. De onderwerpen onder het hoofddoel zijn nader geconcretiseerd als 'Verbetering basisvaardigheden', 'Kansengelijkheid', en 'Bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel'. Bij spoedsituaties moet het gaan om een maatschappelijk urgent probleem, zoals installatie van CO2-meters ten tijde van de coronapandemie. De afbakening van doelen geeft duidelijkheid aan de scholen over de mogelijke inzet van gerichte bekostiging. Het vergt een wetswijziging of wijziging van de AMvB om gerichte bekostiging in te zetten voor andere doelen.

Type verplichtingen

Ook de soort verplichtingen zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De verplichtingen kunnen betrekking hebben op de besteding, de uit te voeren activiteiten of het verstrekken van informatie. Vanwege de vrijheid van onderwijs kunnen verplichtingen geen betrekking hebben op het lesmateriaal en te behaalde resultaten. De verplichtingen kunnen maximaal vijf jaar worden opgelegd, en éénmalig verlengd worden na voorhang bij de Staten-Generaal. Indien individuele scholen niet voldoen aan de verplichtingen, worden de middelen geheel of gedeeltelijk bij deze scholen teruggehaald. Het is de verwachting dat het uitzonderingen zijn om de tijdelijkheid van de voorwaarden generiek voor alle scholen te verlengen na 5 jaar of om gelden terug te moeten halen bij individuele scholen wanneer ze niet goed genoeg aan de voorwaarden hebben voldaan.

Structureel of tijdelijk

Gerichte bekostiging kan gebruikt worden voor tijdelijke en structurele middelen. De verplichtingen zijn hoe dan ook tijdelijk. De insteek van het wetsvoorstel is dat gerichte bekostiging na het vervallen van de tijdelijke verplichtingen overgaat naar reguliere (aanvullende) bekostiging. Zodoende wordt structurele bekostiging ook echt als structureel ervaren. Hier zijn drie ingrepen nog op mogelijk, als bijvoorbeeld blijkt dat de resultaten die met de middelen worden behaald nog onvoldoende zijn. De verwachting en insteek is, dat dit uitzonderingen zijn:

- Het is mogelijk om éénmalig, na voorhang bij de Staten-Generaal, de verplichtingen te verlengen met maximaal vijf jaar.
- Er kan gekozen worden om slechts een deel van de middelen over te laten gaan naar reguliere bekostiging. Dit kan bijvoorbeeld als de extra middelen ook voor een impuls bedoeld waren. De andere middelen kunnen dan ingezet worden voor andere doelen. Van belang hierbij is dat scholen van tevoren wel hierover duidelijkheid hebben.
- Het is te allen tijde mogelijk om te stoppen met gerichte bekostiging, net zoals dat kan bij andere bekostigingsregelingen. Dit draagt echter niet bij aan de voorspelbaarheid richting scholen en kan tot financiële uitdagingen of problemen leiden bij scholen in verband met vaste personeelslasten.

Bij tijdelijke middelen is op voorhand duidelijk dat de gerichte bekostiging tijdelijk is. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het NP Onderwijs vanwege de coronapandemie. Bij tijdelijke middelen stopt na afloop van de gerichte bekostiging de geldstroom richting scholen.

Beoogd effect

Gerichte bekostiging beoogt een verandering in gang te zetten door tijdelijk verplichtingen te stellen met het oog op eerder genoemde doelen en daarmee een positieve bijdrage te leveren aan het onderwijs. Door de introductie van gerichte bekostiging is het niet langer nodig om altijd voor subsidies (het meest belastende instrument) te kiezen. Daarnaast wordt het mogelijk om tijdelijk grip te houden op middelen die anders direct in de bestedingsvrije bekostiging waren geland. Het biedt daarmee zekerheid voor scholen en helpt het behalen van beleidsdoelen.

Eerste toepassing

Gerichte bekostiging zal voor het eerst worden ingezet voor het vervangen van de subsidieregeling verbetering Basisvaardigheden. Oorspronkelijk was beoogd om dit vanaf 2027 te doen. Vanwege het RvS-advies is het wetsvoorstel vertraagd en kan gerichte bekostiging pas per 2028 worden toegepast. Uw voorganger heeft gekozen om voor 2027 de middelen als aanvullende bekostiging te verstrekken. Deze regeling voor aanvullende bekostiging verbetering basisvaardigheden (2027) wordt in mei voor een uitvoeringstoets aan DUO gestuurd.

Uitvoeringsaspecten gerichte bekostiging

Het is van belang voor de uitvoering dat het nieuwe instrument van gerichte bekostiging eerst alleen voor Basisvaardigheden wordt ingezet en pas na een, bij voorkeur jaarlijkse, evaluatie van de werking bekeken wordt of bredere toepassing wenselijk, uitvoerbaar en haalbaar is. Daarnaast is het streven om met de inzet van het instrument gerichte bekostiging de complexiteit voor het veld en de uitvoering te verlagen, af te zien van flankerend beleid. Mocht er op dat vlak toch iets nodig zijn dat dan zo eenvoudig mogelijk vorm te geven.

Datum
8 april 2026

Planning

Planning wetsvoorstel gerichte bekostiging	
J&V wetgevingstoets	April – begin mei
Wetsvoorstel en MvT in nota aan SOE	18 mei
Nota voor aanlevering (direct aan) MR	Laatste week mei
Behandeling MR	12 juni
Indienen TK	12 Juni
Behandeling TK	Juni – januari 2027
Behandeling EK	Februari – juni 2027
Inwerkingtreding	1 augustus 2027



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

[Redacted]

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.



TER ONDERTEKENING

Aan: SOCW

Wetgeving en Juridische
Zaken

Van

1 - Persoonsgegev...

Datum

22 april 2025

Referentie

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

OPO

nota

Aanbieden wetsvoorstel gerichte bekostiging voor
behandeling in de ministerraad

Aanleiding

Hierbij bied ik u het aanbiedingsformulier en het wetsvoorstel gerichte bekostiging aan voor behandeling in de ministerraad van 9 mei 2025 (mits u akkoord kunt geven voor 25 april 2025) dan wel de ministerraad van 16 mei 2025.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent met het aanbieden van de stukken aan de ministerraad, verzoek ik u deze nota te accorderen en het MR-formulier te ondertekenen.

Toelichting

- Nadat u op 9 april jl. akkoord bent gegaan met het in gang zetten van het CSD/MR-traject, is in de CSD van 22 april jl. besloten dat het wetsvoorstel gerichte bekostiging kan worden aangeboden voor behandeling in de ministerraad.
- Naar aanleiding van de behandeling in de CSD (schriftelijke reactie EZ) wordt een aparte paragraaf toegevoegd voor de reactie op het advies van de ATR, waar die reactie eerst door de tekst heen verweven was. Nu wordt er explicieter op elk adviespunt gereageerd in de MvT. Dit is ook gedaan voor de reactie op het advies van de Onderwijsraad. Verder zijn er geen inhoudelijke opmerkingen / wijzigingen uit de CSD gekomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.



TER ONDERTEKENING

Aan: SOCW

AB

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

22 april 2025

Referentie

Bijlagen

Intern OCW afgestemd
OPO

nota

Aanbieden wetsvoorstel gerichte bekostiging voor
behandeling in de ministerraad

Aanleiding

Hierbij bied ik u het aanbiedingsformulier en het wetsvoorstel gerichte bekostiging aan voor behandeling in de ministerraad van 9 mei 2025 (mits u akkoord kunt geven voor 25 april 2025) dan wel de ministerraad van 16 mei 2025.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent met het aanbieden van de stukken aan de ministerraad, verzoek ik u deze nota te accorderen en het MR-formulier te ondertekenen.

Toelichting

- Nadat u op 9 april jl. akkoord bent gegaan met het in gang zetten van het CSD/MR-traject, is in de CSD van 22 april jl. besloten dat het wetsvoorstel gerichte bekostiging kan worden aangeboden voor behandeling in de ministerraad.
- Naar aanleiding van de behandeling in de CSD (schriftelijke reactie EZ) wordt een aparte paragraaf toegevoegd voor de reactie op het advies van de ATR, waar die reactie eerst door de tekst heen verweven was. Nu wordt er explicieter op elk adviespunt gereageerd in de MvT. Dit is ook gedaan voor de reactie op het advies van de Onderwijsraad. Verder zijn er geen inhoudelijke opmerkingen / wijzigingen uit de CSD gekomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.



TER BESLUITVORMING
Aan: SOCW via MOCW

[Handwritten signature]

Wetgeving en Juridische
Zaken

Van

1...
1 - Persoonsgegevens

Datum
3 april 2025

Referentie

Bijlagen
Uitgebrachte toetsen en
adviezen
Wetsvoorstel en memorie van
toelichting

Intern OCW afgestemd
DUO, FEZ, IVHO

Interdepartementaal
afgestemd
Fin

Egh. 5

nota

Wetsvoorstel gerichte bekostiging, aanbidding CSD

Aanleiding

De internetconsultatie van het wetsvoorstel gerichte bekostiging is afgerond en we hebben toetsen/adviezen ontvangen van DUO/de Inspectie van het Onderwijs, het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de Onderwijsraad op het wetsvoorstel. Met deze nota wordt akkoord gevraagd voor de wijzigingen naar aanleiding van deze reacties.

Met deze wijzigingen is het wetsvoorstel inzake gerichte bekostiging gereed om in procedure te worden gebracht richting ministerraad. De eerste stap die daarvoor genomen wordt, is de bespreking van het wetsvoorstel in het ambtelijk voorportaal CSD.

Geadviseerd besluit

- Akkoord te gaan met bijgaande versie van het wetsvoorstel gerichte bekostiging.
- In te stemmen met de agendering van het wetsvoorstel in de CSD. De planning is erop gericht de CSD van 22 april te halen (deadline aanleveren stukken: 11 april).

Kernpunten

- In de (internet)consultatie en adviezen zijn zorgen geuit over hoe vaak de gerichte bekostiging wordt ingezet en administratieve lasten. Er wordt opgeroepen gerichte bekostiging beperkt in te zetten en vooral te gebruiken voor middelen die nu in subsidies zitten. Daarbij zijn ook opmerkingen gemaakt over het (te) eenvoudig kunnen toevoegen van doelen en verplichtingen aan de gerichte bekostiging en de mogelijkheid om geen gebruik te maken van gerichte bekostiging.
- Op basis van deze input worden de volgende wijzigingen voorgesteld:
 - Expliciet benoemen dat gerichte bekostiging beperkt wordt ingezet;
 - Schrappen van mogelijkheid om middels AMvB doelen van gerichte bekostiging later toe te voegen;
 - Verduidelijken dat het mogelijk is om geen gebruik te maken van gerichte bekostiging.
- Daarnaast zijn er bepaalde reacties waar we niets mee doen. Dit zijn opmerkingen over het juridisch vastleggen van de rol van de medezeggenschapsraad en de zorgen ten aanzien van de mogelijkheid om de verplichtingen op regelingsniveau te bepalen zonder tussenkomst van de Kamer (open delegatiebepaling).
- Ten aanzien van de medezeggenschap en open delegatiebepaling voor de verplichtingen zijn er geen wijzigingen doorgevoerd, omdat:

*Kan gerichte bekostiging?
Na debat is EK is het
de vraag of het recht-
matig is. Oordeel laat
ik aan WJZ en
staten
Egh*

→ Veel dank! Zie qum. 17-4. WJZ

- De positie van de medezeggenschap voor de gerichte bekostiging nog niet correct juridisch was vastgelegd en met deze wetswijziging juist wordt verduidelijkt.
- Het vastleggen van verplichtingen op hoger niveau dan een regeling gaat ten koste van de flexibiliteit en snelheid voor de inzet van de middelen, en de verplichtingen zijn van dien aard dat we het niet nodig achten dit voor te leggen aan de Kamer aangezien we dit bij subsidies ook niet doen. Het kan zijn dat de Raad van State hier kritisch op zal zijn. Echter, de keuzes zijn wel beter toegelicht en de AMvB bepaling wordt geschrapt waardoor het niet zomaar mogelijk is om nieuwe doelen toe te voegen.
- Het ATR heeft een negatief advies (niet indienen) afgegeven. Het advies richt zich met name op nut en noodzaak van het wetsvoorstel. De punten van het ATR advies zijn zo goed als mogelijk verwerkt, maar leidt mogelijk tot een bespreekpunt in de CSD of het vervolg. De reden om het advies van de ATR niet over te nemen is dat de we met de gedane aanpassingen voldoende recht doen aan de genoemde punten van het advies. Het advies niet indienen van het ATR vinden we dan ook niet helemaal passend bij de ingebrachte punten. Met deze aanpassingen komen we tegemoet aan de wensen van het ATR. Ook hebben enkele punten van het advies betrekking op mogelijk toekomstige regelingen; die kunnen nu niet verwerkt worden. Een negatief advies van het ATR is geen unicum. In 2023 kreeg ongeveer 60% van de ingebrachte voorstellen een negatief advies. Veel van deze voorstellen zijn wel ingediend.
- Uit de uitvoeringstoets van DUO en de inspectie blijkt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, onder de voorwaarde dat de onderliggende ministeriële regelingen ook uitvoerbaar worden vormgegeven.

Toelichting

Sinds de laatst voorgelegde versie zijn in het wetsvoorstel gerichte bekostiging en Memorie van Toelichting (MvT) verschillende wijzigingen doorgevoerd. De inhoudelijke wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Internetconsultatie

- Tijdens de internetconsultatie zijn 56 reacties ingediend. Deze reacties worden besproken in een aparte paragraaf in de MvT.
- Hieronder worden de vijf grootste punten uit de consultatie genoemd met de bijbehorende weging ten aanzien van het wetsvoorstel en eventuele aanpassingen.

Beperken van de inzet

- In het merendeel van de reacties, waaronder van de PO- en de VO-raad, is aangegeven dat gerichte bekostiging beperkt moet worden ingezet, o.a. met oog op het beperken van administratieve lasten.
- Weging: Het is niet wenselijk om op voorhand beperkingen op te leggen voor de mate van toepassing van gerichte bekostiging. Dit kan namelijk beperkend

werken bij het adequaat inzetten van middelen. Met het schrappen van de AMvB mogelijkheid (zie volgend punt) wordt de inzet waar mogelijk verder beperkt. Daarnaast wordt de mate van administratieve lasten bepaald door de invulling van de regeling.

- Conclusie: in de MvT is benadrukt dat gerichte bekostiging beperkt moet worden ingezet en is verduidelijkt dat de administratieve lasten afhankelijk zijn van de regeling waarbij de verplichtingen in verhouding moeten zijn met het verstrekte bedrag. Naar aanleiding van de zorgen over te ruime toepassing van gerichte bekostiging is tevens bij de spoedeisende gevallen toegevoegd dat er sprake moet zijn van een dringend maatschappelijk belang. De inzet wordt ook beperkt door het schrappen van de AMvB mogelijkheid (zie hieronder).

Schrappen van de AMvB-mogelijkheid

- In het merendeel van de reacties, waaronder van de PO- en de VO-raad, is aangegeven dat de mogelijkheid om met een AMvB later nieuwe doelen toe te voegen zou moeten worden geschrapt.
- Weging: Met de eerder voorgestelde AMvB-mogelijkheid wordt (inderdaad) te veel ruimte gegeven. Dit is juridisch kwetsbaar. We verwachten ook dat de Raad van State hier kritisch op zal zijn. Bovendien is het ook niet nodig. Het huidige doel 'duurzame verbetering van onderwijskwaliteit' is dermate breed dat naar verwachting al veel onderwerpen eronder vallen. Ook in spoedeisende gevallen kan gerichte bekostiging op grond van het wetsvoorstel al worden ingezet. Dat door het schrappen van de AMvB wel een wetswijziging nodig is voor nieuwe doelen is om die redenen niet problematisch.
- Conclusie: De bepaling om doelen voor gerichte bekostiging later toe te voegen middels een AMvB is geschrapt.

Geen gebruik maken van gerichte bekostiging

- Uit reacties van de internetconsultatie blijkt dat het niet duidelijk is dat een schoolbestuur ervoor kan kiezen om geen gebruik te maken van gerichte bekostiging. Tevens heeft het ATR hierover een opmerking gemaakt.
- Weging: Het is mogelijk om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging. Dat dit niet door iedereen is begrepen, maakt dat verduidelijking nodig is.
- Conclusie: Er is expliciet in de artikelen tot uitdrukking gebracht dat een school kan aangeven geen gebruik te maken van gerichte bekostiging, waardoor de verplichtingen niet van toepassing zijn voor de betreffende school.

Juridische vormgeving van de rol van de medezeggenschapsraad

- Met name uit de reacties van de bonden en raden, maar ook uit individuele reacties, komt naar voren dat het adviesrecht voor de medezeggenschapsraad reeds is geregeld in de Wet medezeggenschap scholen (WMS) en in sommige gevallen een inperking is van het in de WMS geregelde instemmingsrecht.

⊕ Eens met lijn, maar
cruciaal om dit strak te
adresseren en onnodige
misvattingen te voorkomen!

Datum
3 april 2025

- Weging: Zonder wijziging van de WMS is de mogelijkheid om in het kader van gerichte bekostiging een verplichting op te leggen om advies aan de medezeggenschapsraad te vragen nog niet juridisch correct geregeld. Niet alle mogelijke onderwerpen van gerichte bekostiging komen binnen de huidige WMS voor adviesrecht in aanmerking. Het is belangrijk bij het schrijven van een gerichte bekostigingsregeling om na te gaan of er reeds advies- of instemmingsrecht op grond van de WMS van toepassing is.
- Conclusie: Wijziging van de WMS in het wetsvoorstel is gehandhaafd en in de MvT nader verduidelijkt.

⊕ Open delegatiebepaling verplichtingen

- In de internetconsultatie, maar met name in het advies van de Onderwijsraad wordt gewezen op het risico om bij ministeriële regeling, zonder tussenkomst van het parlement, bijzondere verplichtingen te verbinden aan gerichte bekostiging.
- Weging: Het vastleggen van verplichtingen op hoger niveau dan een regeling gaat ten koste van de flexibiliteit en snelheid voor de inzet van de middelen. Daarnaast zijn de verplichtingen van dien aard (tijdelijk, mogelijkheid om af te zien) dat we het niet nodig achten dit voor te leggen aan de Kamer aangezien we dit bij subsidies ook niet doen. Ook draagt het schrappen van de AMvB bepaling bij aan het beperken van deze open delegatiebepaling, omdat er enkel via een wetswijziging nieuwe verplichtingen kunnen worden toegevoegd.
- Conclusie: De huidige vormgeving is gehandhaafd, maar in de MvT is verduidelijkt dat een goede afweging voor de op te leggen verplichtingen moet worden gemaakt.

Proces en planning

- Afhankelijk van het besluit in de CSD kan het wetsvoorstel vervolgens worden doorgeleid naar de RSD of rechtstreeks naar de Ministerraad.
- Na bespreking in de Ministerraad kan het wetsvoorstel voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State worden gestuurd.
- Parallel aan het wetsvoorstel wordt op dit moment de onderliggende regeling gerichte bekostiging basisvaardigheden uitgewerkt conform de eerdere besluitvorming. Daarbij zijn ook DUO en DUS-i met het oog op de uitvoering vroegtijdig betrokken. We spreken daarnaast met de raden, AVS en bonden over de concrete uitwerking van de regeling. Wij informeren u na de zomer – of eerder indien gewenst – over de details van de regeling gerichte bekostiging basisvaardigheden.

Wat	Wanneer
Bespreking in CSD	22 april 2025
Ministerraad (indien geen RSD)	9 mei 2025
Raad van State	mei 2025
Tweede Kamer	september 2025

Datum
3 april 2025

Inwerkingtreding	1 augustus 2026
Eerste toepassing (basisvaardigheden)	1 januari 2027

Bijlage: Uitgebrachte toetsen en adviezen

Advies ATR

- Het ATR adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen. Volgens het ATR is niet duidelijk welk probleem het wetsvoorstel oplost, en waarom extra grip op aanvullende bekostiging nodig is. Het ATR gaat er daarbij ten onrechte van uit dat de gerichte bekostiging niet kan worden geweigerd.
- Het ATR heeft adviezen meegegeven voor de nadere uitwerking in een regeling en adviseert om schoolbesturen te vragen naar de werkbaarheid van terugbetaling of verrekening als scholen niet voldoen aan verplichtingen.
- De paragraaf over regeldruk bevat volgens het ATR-advies geen cijfermatig inzicht in de gevolgen voor de regeldruk.
- Naar aanleiding van het advies van het ATR is de MvT aangescherpt om de keuze voor dit nieuwe instrument beter te onderbouwen. Ook is expliciet in de artikelen tot uitdrukking gebracht dat een school kan aangeven geen gebruik te maken van gerichte bekostiging, waardoor de verplichtingen niet van toepassing zijn voor de betreffende school. Daarnaast is aangegeven dat het in kader van de regeldruk niet mogelijk is om in scenario's te voorzien omdat dit geheel afhankelijk is van de invulling van de regeling.

Advies Onderwijsraad

- De Onderwijsraad is van mening dat gerichte bekostiging beperkt moet worden ingezet, en wijst op twee risico's:
- Ten eerste in relatie tot de vrijheid van onderwijs, omdat bij ministeriële regeling -en dus zonder parlementaire tussenkomst- ook verplichtingen kunnen worden gesteld die daarop een inbreuk kunnen vormen, zoals bij bestedingsverplichtingen.
- Ten tweede dat bij AMvB doelen kunnen worden toegevoegd aan gerichte bekostiging.
- In reactie op het eerste risico (delegatievraagstuk) is de MvT aangevuld met een nadere onderbouwing waarom delegatie naar een regeling in dit geval voldoende en noodzakelijk is. Scholen zijn vrij om geen gebruik te maken van gerichte bekostiging en de basisbekostiging is voldoende om te voldoen aan alle eisen voor deugdelijk onderwijs. De mogelijkheid om af te zien van gerichte bekostiging wordt ook ter verduidelijking vastgelegd in de wettekst. De bijzondere verplichtingen bij gerichte bekostiging zijn daarnaast tijdelijk en niet goed te vergelijken met 'gewone' deugdelijkheidseisen, maar meer met subsidieverplichtingen, die ook worden geregeld op het niveau van een ministeriële regeling. Ook het feit dat enige flexibiliteit nodig is om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, en in spoedsituaties de noodzaak om snel te handelen, pleiten voor delegatie naar regelingsniveau.
- Wat het delegatievraagstuk betreft, bevat het wetsvoorstel overigens nog steeds gevoeligheden.
- Ten eerste kan de gerichte bekostiging (inclusief bijbehorende verplichtingen) in beginsel alle onderwerpen betreffen, waaronder (maar dus niet beperkt tot)

de basisvaardigheden. Denkbaar is dat dit tot kritiek leidt van de Raad van State, omdat de delegatiegrondslag alsnog te ruim wordt bevonden en zich zou moeten beperken tot een limitatieve opsomming van onderwerpen waarop de gerichte bekostiging kan zien. Dat zou de inzetbaarheid en flexibiliteit van het instrument echter beperken.

- Ten tweede mag de gerichte bekostiging ook worden ingezet ten aanzien van burgerschap. Hiermee betreedt het wetsvoorstel de vrijheid van richting, die volgens artikel 23 Grondwet extra bescherming geniet en ten aanzien waarvan delegatie maar beperkt is toegestaan. Denkbaar is dat de Raad van State zal adviseren burgerschap uit te sluiten van de gerichte bekostiging. Het is onzes inziens echter belangrijk dat burgerschap – als basisvaardigheid – ook door middel van gerichte bekostiging kan worden verbeterd. Daarnaast is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de gerichte bekostiging geen nieuwe verplichtingen ten aanzien van de inhoud van het burgerschapsonderwijs in het leven kan roepen, zodat de vrijheid van richting gewaarborgd blijft.
- Aan het tweede risico is tegemoetgekomen door deze mogelijkheid te schrappen uit het wetsvoorstel (zie hiervoor onder Internetconsultatie).

Uitvoeringstoets DUO/inspectie

- Uit de uitvoeringstoets van DUO en de inspectie blijkt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, uiteraard onder de voorwaarde dat de onderliggende ministeriële regelingen ook uitvoerbaar worden vormgegeven.
- Voor DUO is van belang dat gerichte bekostiging eerst alleen voor basisvaardigheden wordt ingezet en pas na een evaluatie van de werking bekeken wordt of bredere toepassing wenselijk, uitvoerbaar en haalbaar is.
- Ten aanzien van de vormgeving van de lagere regelgeving wordt geadviseerd, mede gegeven het streven om met de inzet van de complexiteit van het instrument gerichte bekostiging de complexiteit voor het veld en de uitvoering te verlagen, af te zien van flankerend beleid. En mocht er op dat vlak toch iets nodig zijn dat dan zo eenvoudig mogelijk vorm te geven.
- Verder plaatst DUO kanttekeningen bij de mogelijkheid om af te zien van gerichte bekostiging en de mogelijkheid bekostiging te laten verrekenen.
- Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is de formulering van de wettekst aangepast om te verduidelijken dat niet in iedere regeling over gerichte bekostiging ook bestedingsverplichtingen zullen worden opgelegd. Dit betreft geen inhoudelijke wijziging.

Van: [redacted], [redacted]
Verzonden: dinsdag 8 april 2025 16:38
Aan: [redacted] 1 - Persoon...
CC: [redacted]
Onderwerp: FW: Wetsvoorstel gerichte bekostiging

Aan: Minister Bruins

Op de nota over het wetsvoorstel gerichte bekostiging in het funderend onderwijs (zaaknummer 1352210) hebt u de volgende vraag gesteld:

Kan gerichte bekostiging? Na debat in EK is het de vraag of het rechtmatig is. Oordeel laat ik aan WJZ en stas.

Voor het antwoord op die vraag is in ieder geval van belang dat het wetsvoorstel gerichte bekostiging alleen betrekking heeft op het primair en voortgezet onderwijs, en niet op MBO en HO. De bekostiging van MBO en HO blijft ongewijzigd en blijft volledig lumpsum. Het debat over de OCW-begroting in de Eerste Kamer had vorige week dinsdag alleen betrekking op die bekostiging, en niet op de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs.

De bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs is op dit moment eveneens volledig lumpsum. Verplichtingen verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging is op dit moment nog niet mogelijk, omdat een grondslag daarvoor in de wet ontbreekt. Het wetsvoorstel gerichte bekostiging schept die juridische grondslag om aan het recht op aanvullende bekostiging wel verplichtingen te verbinden. Als er verplichtingen aan de besteding worden verbonden, is dat deel van de aanvullende bekostiging niet meer onderdeel van de lumpsum. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gerichte bekostiging kan deze vorm van bekostiging naar ons oordeel dan ook rechtmatig worden verstrekt.

Het antwoord is afgestemd met hoofd WJZ/POVO en betrokken beleidsmedewerkers.

Vriendelijke groet, [redacted] [redacted] (tel [redacted] 1 - Persoonsgegevens)



14/01: opmerking Socw
by nota nr: 49804137

ID. nr.:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: SOCW

[Handwritten signature]

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

18 december 2024

Referentie

49804137

Bijlagen

Wetsvoorstel gerichte
bekostiging – versie
internetconsultatie

Internetconsultatie Template –
gerichte bekostiging

Toegankelijk BK-formulier voor
internetconsultatie-gerichte
bekostiging

nota

Start internetconsultatie wetsvoorstel gerichte
bekostiging

Aanleiding

Op 3 december heeft u in de brainstorm de laatste besluiten over het wetsvoorstel gerichte bekostiging genomen. Het wetsvoorstel is gereed voor internetconsultatie.

Geadviseerd besluit

Stemt u in met:

- het concept wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting; en
- het starten van de internetconsultatie in januari 2025?

*Ja, van harte.
Dank!
[Handwritten signature]*

Kernpunten

- Aanleiding voor het wetsvoorstel is de wens om meer grip op besteding van het onderwijs te krijgen. Het wetsvoorstel is in lijn met het Hoofdlijnenakkoord, waarin staat dat subsidies worden omgezet in structurele financiering.
- Het wetsvoorstel gerichte bekostiging creëert de mogelijkheid om aanvullende bekostiging met tijdelijke verplichtingen te verstrekken.
- Omdat één van de mogelijke verplichtingen betrekking heeft op werkzaamheden van de medezeggenschapsraad (hierna: mr) wordt de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS) als gevolg van gerichte bekostiging ook gewijzigd. Aan de WMS wordt nu toegevoegd dat adviesrecht van toepassing kan zijn op onderwerpen die betrekking hebben op gerichte bekostiging.
- De daadwerkelijke toepassing van gerichte bekostiging vindt plaats middels een regeling, waarin de verplichtingen en consequenties nader worden uitgewerkt. De eerste toepassing, in een regeling, is voorzien voor verbetering basisvaardigheden per 1 januari 2027.
- In de brainstorm van 3 december heeft u ingestemd dat de middelen voor verbetering basisvaardigheden structureel zijn met tijdelijk (vijf jaar) verplichtingen. Verlenging is mogelijk na voorhang bij de Tweede Kamer.

*Hoe verhoudt zich
dit met nota
over WMS
in lagere PAB
voor die wijziging?
kan dit met WMS worden
geïntegreerd?*

Toelichting

- Naast de besluiten uit de brainstorm van 3 december jl. heeft u ingestemd met de volgende vormgeving van gerichte bekostiging:
 - De twee specifieke doelen voor gerichte bekostiging: (i) Het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs en (ii) spoedeisende situaties.

- Het per AMvB kunnen toevoegen van nieuwe doelen.
 - Het mogelijk maken van drie soorten verplichtingen: met betrekking tot besteding, activiteit en informatieverstrekking.
 - Het voorlopig alleen inzetten van gerichte bekostiging voor verbetering basisvaardigheden, met het doel hier eerst ervaring mee op te doen.
- In de nadere juridische uitwerking is gebleken dat de verplichtingen ten aanzien van de betrokkenheid van de mr reeds in het wetsvoorstel geregeld moest worden. De uitwerking hiervan mag niet op het niveau van een regeling. De opbouw van de WMS maakt het niet mogelijk om zowel instemmingsrecht als adviesrecht van toepassing te verklaren op gerichte bekostiging.
- Omdat het niet mogelijk is gebleken om zowel instemmingsrecht als adviesrecht van toepassing te laten zijn op gerichte bekostiging, is gekozen voor adviesrecht. Dit past het beste bij de bestaande verdeling van rechten in de WMS en de rol van de mr, zoals we die we in het kader van de gerichte bekostiging voor ons zien. In de WMS is instemmingsrecht aan de orde voor onderwerpen als onderwijskundig beleid en het schoolplan. Voor de 'hoofdpijnen van meerjarig financieel beleid' geldt adviesrecht. Omdat het hier ook over de besteding van middelen gaat (een specifieke geldstroom) ligt het voor de hand om voor gerichte bekostiging te kiezen voor adviesrecht.
- Gebruik van instemmingsrecht zorgt onbedoeld voor druk op de mr om in te stemmen, omdat niet instemmen ook leidt tot niet verkrijgen van middelen. Met adviesrecht kan beter worden gestuurd op het voeren van het goede gesprek binnen de school.
- In de bijlagen treft u de benodigde documenten voor het starten van de internetconsultatie. Na uw akkoord wordt de internetconsultatie in januari gestart.

Planning

- Door in januari 2025 de internetconsultatie te starten, loopt het wetstraject volgens planning voor de eerste toepassing van gerichte bekostiging voor verbetering basisvaardigheden per 1 januari 2027.

Wat	Wanneer
Internetconsultatie + start formele UT wetsvoorstel (o.a. DUO en inspectie, ATR)	Naar verwachting week 20 januari tot 17 februari
Gesprekken sociale partners n.a.v. internetconsultatie	Januari – april 2025
Raad van State	Mei 2025
Tweede Kamer	September 2025
Inwerkingtreding	1 augustus 2026
Eerste toepassing (basisvaardigheden)	1 januari 2027



TER VOORBEREIDING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

		1...			

Datum

25 november 2024

Referentie

49323022

Bijlagen

Presentatie

nota

Brainstorm gerichte bekostiging (vervolg)

Aanleiding

Op dinsdag 3 december is een brainstorm over gerichte bekostiging. In deze brainstorm komen we terug op de verzoeken uit de vorige brainstorm van 12 september: looptijd en monitoring van de gerichte bekostiging.

Beslispunten

1. Deelt u de uitgangspunten over de looptijd gerichte bekostiging basisvaardigheden?
2. Kunt u zich vinden in de voorgestelde monitoring van de prestaties?
3. Kunt u zich vinden in de monitoring van besteding van de middelen?

Toelichting

1. *Uitgangspunten looptijd*

Het is belangrijk om uit te stralen dat de middelen structureel zijn, omdat structurele taken structureel bekostigd worden. De verplichtingen zijn wel tijdelijk. De verplichtingen van de gerichte bekostiging gelden in principe vijf jaar. Daarna kan het in de basis of de aanvullende bekostiging landen (beiden zonder verplichtingen). Dit geldt tenzij de prestaties op landelijk of collectief niveau niet zijn gehaald. Mochten de collectieve of landelijke prestaties niet gehaald worden, dan kan de gerichte bekostiging worden verlengd. Er blijven dan verplichtingen gelden. Dit kent in het concept wetsvoorstel een voorhang bij de Tweede Kamer.

Bij individuele scholen kan (alleen) ingegrepen worden als zij niet voldoen aan de verplichtingen, zoals het indienen van een activiteitenplan of onrechtmatigheden. Uiteraard grijpt de inspectie in bij ondermaatse kwaliteit.

De raden en bonden hebben aangegeven tien jaar zekerheid nodig te hebben over de beschikbaarheid van de middelen (het liefst zonder verplichtingen). Tot slot is het natuurlijk altijd mogelijk om de bekostiging in zijn geheel stop te zetten voor het opvolgende kalenderjaar. Bekostiging wordt voor een heel kalenderjaar beschikt en betaald in twee termijnen.

2. *Monitoring prestaties: landelijk, collectief en individueel*

De landelijke aanpak ten aanzien van monitoring basisvaardigheden staat al: gegevens uit de doorstroomtoets, eindexamens en leerlingvolgsystemen. Daarnaast kijken we naar de nationale peilingsonderzoeken van de inspectie en de internationale peilingsonderzoeken (PIRLS, TIMSS en PISA) leveren waardevolle data op. Deze zijn echter niet geschikt om te besluiten over de gerichte bekostiging basisvaardigheden. Het landelijk beeld dat voortvloeit uit het

toezicht door de inspectie kan ook wat zeggen over de collectieve onderwijskwaliteit (alle scholen tezamen). Hiervoor helpt het als de inspectie gedurende enkele jaren eenduidige kaders en normen hanteert. Hierover gaan we in gesprek met de inspectie. Op basis van het landelijke beeld op basisvaardigheden kan aldus een besluit worden genomen over al dan niet verlengen van de verplichtingen in de gerichte bekostiging na vijf jaar, maar vanzelfsprekend primair om de bredere aanpak rond basisvaardigheden bij te stellen.

Op het individuele schoolniveau kan niet bepaald worden wat het effect is van de extra inzet op basisvaardigheden via de gerichte bekostiging. Fluctuaties van jaar op jaar in de leerlingensamenstelling kunnen niet eruit uitgefilterd worden en de relatie met de extra (gerichte) bekostiging is moeilijk te maken. Voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit van een individuele school is de inspectie de aangewezen partij. Zij kijken dan naar drie opeenvolgende jaren. We bespreken nog met de inspectie of zij in hun toezicht de activiteitenplannen voor de gerichte bekostiging kunnen meenemen.

We verplichten scholen om een activiteitenplan in te dienen bij DUO met een verplicht format en een begroting. Doel is dat scholen een evidence-informed proces doorlopen. Dit plan moeten zij jaarlijks actualiseren. Zo wordt gestuurd op een cyclisch proces. Bij de besluitvorming wordt de MR betrokken. We vragen leraren, schoolleiders en bestuurders periodiek naar hun ervaringen met de aanpak, het effect op leerlingen etc. Daarnaast zal DUS-I steekproefsgewijs checken of de inhoud van de activiteitenplannen conform instructie ingevuld is. De steekproef levert middels extrapolatie van de resultaten ook een beeld op van hoeveel plannen 'goed' zijn en welk deel van de scholen serieus werk maakt van een goede inzet van de middelen. Wanneer een activiteitenplan evident onder de maat is, kunnen voor een individuele school sancties volgen (zoals terugbetaling/verrekening).

3. Besteding monitoren

De monitoringsaanpak is de 'hoofdmoot' van het volgen van de effecten van basisvaardigheden. Daarnaast denken wij dat het verstandig is om ook het geld op collectief en individueel niveau te volgen. Dit afgewogen tegen de administratieve lasten. Het gaat immers 'maar' om 182 euro per leerling. Ter vergelijking, in het po is de basisbekostiging circa 6500 euro en in het vo circa 9000 euro per leerling.

De minst belastende variant is scholen vragen om een bestemmingsreserve op te nemen in het jaarverslag (conform NP Onderwijs). Dit geeft een grof macrobeeld. Nadeel is dat het niet nauwkeurig is en het is afhankelijk van de bereidheid van scholen. Het is dan niet verplicht. Alternatief is de bekostiging niet-normatief verklaren. Dan moeten de middelen apart worden verantwoord. Middelen die in het ene boekjaar zijn ontvangen, maar pas in een volgend boekjaar worden

uitgegeven zijn dan 'vooruit ontvangen bedragen'. Het voordeel is dat deze niet in de reserves landen. Het is dus nauwkeurig. Het nadeel is dat scholen een specifieke administratie moeten bijhouden wat zorgt voor grote administratieve lasten. Dit kan het draagvlak aantasten, omdat het lijkt op een subsidieadministratie. Een macrobeeld vormen van de uitgegeven middelen zal ook vrij arbeidsintensief zijn.

Een macrobeeld (van de bestemmingsreserves) beantwoordt de vraag of het scholen lukt om deze middelen uit te geven. Mochten de prestaties achterblijven én de middelen niet op gaan dan is dat een indicatie dat het scholen niet lukt om de activiteitenplannen uit te voeren, bijvoorbeeld omdat zij het personeel daarvoor niet kunnen vinden.

Planning

Wat	Wanneer
Internetconsultatie + start formele UT (o.a. DUO en inspectie)	Januari 2025
Vervolg afstemming sociale partners (en controllers) over wetsvoorstel en regeling	Januari – mei 2025
Raad van State	Mei 2025
Tweede Kamer	September 2025
Inwerkingtreding	1 augustus 2026
Eerste toepassing	1 januari 2027



TER VOORBEREIDING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

1 - Perso...

Datum

15 augustus 2024

Referentie

47852816

Bijlagen

Presentatie

nota

Brainstorm SOCW nieuw bekostigingsinstrument

Aanleiding

Op donderdag 12 september is de brainstorm over het nieuwe bekostigingsinstrument en sturing. Deze nota dient ter voorbereiding en achtergrond bij de bijbehorende presentatie.

Beslispunten wetsvoorstel gerichte bekostiging

1. Stemt u ermee in dat we in het wetsvoorstel de basisvaardigheden opnemen onder het doel innovatie en niet als apart doel benoemen? De nieuwe omschrijving van innovatie is: Het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs.
2. Stemt u ermee in dat we in het wetsvoorstel een verplichting aan het proces wijzingen in een verplichting aan de activiteit?
3. Stemt u in met de voorgestelde verplichtingen (activiteitenplan + instemming MR) voor basisvaardigheden (vanaf 2027)?
4. Stemt u in met het uitgangspunt om middelen uit de gerichte bekostiging na de looptijd toe te voegen aan de reguliere bekostiging?
5. Wat moet het gevolg zijn van het niet meewillen doen aan de gerichte bekostiging? Alleen het terughalen van de middelen of ziet u bijvoorbeeld ook een rol voor de inspectie?
6. Stemt u in met het breder (dan alleen gerichte bekostiging) mogelijk maken van een terugstortfaciliteit voor de bekostiging indien een terugstortfaciliteit uitvoeringstechnisch mogelijk is?

Toelichting

Aanleiding gerichte bekostiging: hoofdlijnenakkoord en toezeggingen

We werken aan een wetsvoorstel om aanvullende bekostiging met verplichtingen te kunnen verstrekken (gerichte bekostiging). Dit vanuit de wens om meer grip op de besteding van onderwijsgeld te krijgen. In het hoofdlijnenakkoord (HLA) worden meerdere maatregelen genoemd die raken aan de bekostiging. In onderstaande tabel wordt verduidelijkt bij deel van het HLA dit wetsvoorstel past.

Hoofdlijnenakkoord	Soort financiering	Invulling
Norm voor hoeveelheid onderwijsgeld primair proces/maximeren overhead	Basisbekostiging en aanvullende bekostiging	- Uitwerking bestedingsnormen overhead en onderwijspersoneel (vergt mogelijk ook een wetsvoorstel).

Omzetten subsidies naar structurele financiering	Gerichte bekostiging (nieuw, als tussenstap naar structurele bekostiging)	- Wetsvoorstel gerichte bekostiging - Regeling gerichte bekostiging basisvaardigheden per 2027
Stoppen wildgroei subsidies	Subsidie	- Beleidsmatig minder inzetten op subsidies - Taakstelling op subsidies - Nog te bezien of aanvullende maatregelen nodig en wenselijk zijn na de taakstelling

Naast het HLA zijn er ook eerder toezeggingen aan de Tweede Kamer over gerichte bekostiging gedaan:

- Kamerbrief 21 november 2022: "Voor deze bekostiging [basisvaardigheden] wordt een nieuw financieringsinstrument gemaakt. (...) Via dit nieuwe instrument krijgen we meer zicht en grip op de besteding van deze middelen."
- Kamerbrief 16 mei 2023: "Ik heb het voornemen de extra middelen voor basisvaardigheden uit het Coalitieakkoord ook structureel aan scholen toe te kennen. Vanaf 2026 [inmiddels 2027]¹ worden alle scholen via deze bekostiging extra gefinancierd, in plaats van via losse subsidies voor de basisvaardigheden."

Juridische opbouw gerichte bekostiging

In deze brainstorm kijken we zowel naar de vormgeving van het wetsvoorstel als naar het niveau van de regeling. De uitwerking van de regeling basisvaardigheden 2027 wordt namelijk nu al aan u voorgelegd om er zeker van te zijn dat in het wetsvoorstel de juiste zaken worden opgenomen om dit per 2027 mogelijk te maken.

Niveau	Toelichting
Wet	- In de wet creëren we de mogelijkheid om verplichtingen te stellen aan aanvullende bekostiging, met consequenties bij het niet nakomen daarvan. - In de wet worden de doelen waarvoor gerichte bekostiging ingezet mag worden en de mogelijke soorten verplichtingen vastgelegd.
AMvB	- We hebben nu geen AMvB nodig. - Een AMvB is in de toekomst alleen nodig om nieuwe doelen of verplichtingen toe te voegen die nog niet in de wet staan.
Regeling	- In een regeling passen we gerichte bekostiging daadwerkelijk toe. - Hierin beschrijven we de precieze verplichtingen en de consequenties als niet aan de verplichtingen wordt voldaan. - Eerste toepassing: regeling basisvaardigheden 2027

Overigens is gerichte bekostiging niet voor casuïstiek, want bij individuele gevallen kunnen we al middels aanvullende bekostiging wegens bijzondere omstandigheden verplichtingen stellen. We verduidelijken in dit wetsvoorstel wel

de mogelijkheden om in te grijpen als niet is voldaan aan de verplichting(en). Dat is niet nog niet afdoende geregeld.

Conclusies uit vorige brainstorm (december 2023)

1. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel is door MPVO bevestigd.
2. Aandacht voor uitvoeringsgevolgen en afstemming met DUO hierover.
3. Inzet gerichte bekostiging voor situaties basisvaardigheden, spoed en 'innovatie van onderwijsbeleid' (waarvoor nog een passende naam wordt bedacht)
4. Voorlopig alleen inzet gerichte bekostiging op basisvaardigheden, om eerst ervaring op te doen.
5. Drie soorten verplichtingen, met betrekking tot: besteding, proces of informatieverstrekking.
6. Nieuwe doelen of verplichtingen kunnen later per AMvB worden toegevoegd.
7. Gerichte bekostiging is structureel van aard, maar met tijdelijke verplichtingen. Standaard duur 5 jaar (met verlengingsoptie). DUO geeft aan dat er een mogelijk risico bestaat dat als er meer gerichte bekostigingsregelingen moeten worden uitgevoerd er een nieuwe vorm van subsidiespaghetti wordt gecreëerd.
8. We zetten gerichte bekostiging alleen in voor nieuw geld en het verminderen van het aantal subsidies, om zo zekerheid te geven aan schoolbesturen over de huidige bekostiging.
9. Het is niet mogelijk om een resultaatsverplichtingen op te leggen. Bijvoorbeeld: de prestaties in een bepaald vak moeten met een x percentage gestegen zijn. Dit is afhankelijk van zoveel omgevingsfactoren en kan zelfs bij een perfecte inzet van middelen niet worden behaald.
10. We leggen geen verplichtingen op met betrekking tot het gebruik van leermethoden en leermiddelen. Dat zou namelijk naar huidige inzichten (te) diep ingrijpen in de grondwettelijke onderwijsvrijheid.

Toelichting beslispunten 1 en 2: nadere uitwerking na vorige brainstorm

Bovenstaande vormgeving is licht gewijzigd ten opzichte van de brainstorm basisvaardigheden in december 2023. Zo is basisvaardigheden onder een overkoepeld doel geplaatst. Op wetsniveau wordt namelijk geregeld voor welke doelen gerichte bekostiging ingezet mag worden en met welke soort verplichtingen. De doelen waren 'basisvaardigheden', 'innovatie' en 'spoedeisende situaties'. Het doel 'innovatie' hebben we hernoemd naar 'Het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs' (doel I). Daaronder valt nu basisvaardigheden. Dit omdat basisvaardigheden een voorbeeld is van innovatie/verbetering van onderwijskwaliteit. Doel II is 'spoedeisende situaties'. Door de samenvoeging past basisvaardigheden beter binnen de doelen, maar gaan er geen mogelijkheden ten opzichte van de oude opzet verloren.

Daarnaast liepen we tegen een afbakeningsvraagstuk aan bij de verplichtingen. De term 'procesverplichtingen' dekte niet volledig de lading en wierp de vraag op

of sommige verplichtingen (bijv. afstemming met de MR) betrekking hadden op het proces of meer op een activiteit. Daarom wordt voorgesteld om in plaats van procesverplichtingen voortaan 'verplichtingen aan de activiteit' te hanteren. Hieronder vallen zowel verplichtingen aan het proces als aan de activiteit(en), en gaan er geen mogelijkheden ten opzichte van de oude opzet verloren.

Beslispunt 1: stemt u in met de nadere uitwerking van het wetsvoorstel waarbij basisvaardigheden valt onder het doel 'Het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs' (voorheen: innovatie)?

Beslispunt 2: stemt u ermee in dat we in het wetsvoorstel een verplichting aan het proces wijzingen in een verplichting aan de activiteit?

Toelichting beslispunt 3: toepassing basisvaardigheden

Vanaf 2027 worden de middelen voor verbetering basisvaardigheden verstrekt via de gerichte bekostiging. Er wordt circa 182 euro per leerling verstrekt, waarbij we de volgende twee verplichtingen voorstellen:

1. Het opstellen van een activiteitenplan gebaseerd op evidence-informed interventies
2. Instemming van de medezeggenschapsraad (MR) op het activiteitenplan

De verplichtingen zijn in lijn met de huidige subsidieregeling basisvaardigheden. Het voordeel is dat gerichte bekostiging gemakkelijker kan worden omgezet naar reguliere bekostiging. Daarmee krijgt de financiering een structureler karakter. Met de voorgestelde verplichtingen proberen we een balans te vinden tussen enerzijds sturing en anderzijds de administratieve (en uitvoerings-) lasten die dat met zich meebrengt. Voor het activiteitenplan wordt een format uitgewerkt wat scholen jaarlijks invullen. Dit format sluit aan bij het cyclisch werken (gebruik van een PDCA-cyclus) aan onderwijsverbetering met behulp van evidence informed interventies. We kijken bij de controle of er een plan aanwezig is en (d.m.v. steekproef) of het volledig is gevuld. Door het cyclisch werken en rol van de MR is het ons inziens niet nodig om te handhaven op uitvoering van het activiteitenplan (wat een forse administratieve en uitvoeringstechnische last betekent).

We stellen het maken van een activiteitenplan verplicht, maar niet de uitvoering van het plan. Dat betekent dat je geld krijgt als je een plan maakt, ook al voer je het plan niet uit. Echter, de verplichte instemming van de MR op het activiteitenplan maakt het mogelijk om binnen de school het gesprek te voeren over de voorgenomen activiteiten en de uitvoering daarvan. Het verplicht uitvoeren van het activiteitenplan zou veel administratieve lasten voor scholen en controlelast voor OCW/uitvoerder met zich meebrengen. Dit is dus een afweging tussen de zwaarte van de verplichting, de hoogte van het bedrag per leerling en de mate van sturing. Daarnaast, met twee verplichtingen vragen we best veel, gezien het feit dat elke school dit geld ontvangt zonder aanvraag. Ook zijn de verplichtingen in lijn met de huidige subsidieregeling, maar gelden straks voor alle scholen, ook voor scholen die het geld niet willen.

Beslispunt 3: stemt u in met de voorgestelde verplichtingen (activiteitenplan + instemming MR) voor basisvaardigheden (vanaf 2027)?

Toelichting bij beslispunt 4: tijdelijkheid gerichte bekostiging

De kern van de gerichte bekostiging is aansluiten op structurele bekostiging met tijdelijke verplichtingen. Dit draagt bij aan de wens om meer structurele financiering (HLA). Daarom is het advies om na de looptijd van vijf jaar een regeling voor gerichte bekostiging structureel in de bekostiging (basis of aanvullend) te laten opgaan. Het tot stand brengen of versnellen van een duurzame ontwikkeling in het onderwijs (doel I) moet na vijf jaar gerealiseerd kunnen zijn, en zal het effect van sturen met verplichtingen na een aantal jaar afnemen. Daarnaast zullen spoedsituaties (doel II) niet dermate lang van aard zijn. Dat kan op twee manieren:

1. De regeling in dezelfde vorm (qua bedragen) voortzetten, maar zonder verplichtingen. Dan is het dus 'gewone' aanvullende bekostiging.
2. De middelen toevoegen aan de basisbekostiging.

Overigens geldt in het algemeen wel een evaluatiebepaling van vijf jaar. Die is natuurlijk ook hierop van toepassing. We willen dus geen collectieve evaluatiebepaling zoals bij de prestatieboxmiddelen, want dit wekt de indruk dat de middelen niet structureel zijn.

Beslispunt 4: stemt u in met het uitgangspunt om middelen uit de gerichte bekostiging na de looptijd toe te voegen aan de reguliere bekostiging?

Toelichting beslispunt 5 en 6: de mogelijkheid om niet mee te doen

Door verplichtingen te stellen proberen we te sturen op het juiste gebruik van de beschikbare middelen. Daarnaast verstrekken we de middelen zonder aanvraag, waar ook een sturende werking vanuit gaat. Echter, schoolbesturen zijn vrij om niet mee te willen doen. Het is vanwege artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs) niet mogelijk om een schoolbestuur te dwingen om de middelen uit te geven. Indien een schoolbestuur niet meedoet, zal bij de controle geconstateerd worden dat niet aan de verplichtingen is voldaan, en worden de middelen teruggehaald (middels verrekening met andere geldstromen). Schoolbesturen kunnen ook die controle niet willen afwachten, en het geld proactief willen terugstorten. Dit is momenteel technisch niet mogelijk. Daarom hebben we aan DUO een impactanalyse gevraagd voor het realiseren van een dergelijke 'terugstortfaciliteit'. Deze impactanalyse wordt momenteel uitgevoerd. DUO heeft alvast het signaal gegeven dat hier juridische belemmeringen aan kleven. De verdere uitkomsten worden besproken na oplevering van de impactanalyse.

In het geval dat een terugstortfaciliteit (uitvoerings)technisch haalbaar is, ligt de beleidsmatige vraag voor of dit alleen voor de gerichte bekostiging mogelijk wordt, of ook voor de rest van de bekostiging. Een reden voor scholen om, buiten

de gerichte bekostiging, geld terug te storten zou bijvoorbeeld het hebben van een mogelijk bovenmatig eigen vermogen kunnen zijn. Wanneer een schoolbestuur de middelen voor bijvoorbeeld basisvaardigheden terugstort dan kan dat nog wel interessant zijn om als signaal door te geven aan de onderwijsinspectie. De inspectie kan dan kijken waarom het schoolbestuur geen gebruik maakt van de middelen.

Beslispunt 5: Wat moet het gevolg zijn van het niet meewillen doen aan de gerichte bekostiging? Alleen het terughalen van de middelen of ziet u bijvoorbeeld ook een rol voor de inspectie?

Beslispunt 6: Stemt u in met het breder (dan alleen gerichte bekostiging) mogelijk maken van een terugstortfaciliteit voor de bekostiging indien een terugstortfaciliteit uitvoeringstechnisch mogelijk is?

De uitvoering

De uitvoering van basisvaardigheden in de gerichte bekostiging wordt momenteel besproken met DUO en DUS-i. DUO heeft aangegeven dat zij het bij het uitvoeren van de regeling basisvaardigheden marginale checks kan doen op simpele verplichtingen (bijv. aanwezigheid van een document). DUO ziet geen rol voor zichzelf voor het uitvoeren van inhoudelijke checks (bijv. beoordeling van wat staat er in het document). Over de uitvoering van een inhoudelijk check wordt daarom het gesprek met DUS-i opgestart.

De formele uitvoeringstoets door DUO moet nog worden gedaan, maar de komende maanden wordt in de voorbereiding daarop nog intensief samengewerkt om tot een goed uitvoerbaar wetsvoorstel te komen. Derhalve hebben we afgesproken om eerst een informele uitvoeringstoets te laten doen, om zoveel mogelijk punten aan te verwerken vóór de formele uitvoeringstoets begin 2025. Voor andere onderwerpen van het wetsvoorstel gerichte bekostiging is de uitwerking nog conceptueel, waardoor het lastig is om de uitvoeringslast te bepalen. Dit kan pas later als er een concrete uitwerking (op het niveau van een regeling) beschikbaar is.

Planning

Wat	Wanneer
Afstemming intern	Augustus – september 2024
Afstemming extern *	September – oktober 2024
Informele UT door DUO	Half september – oktober 2024
Afstemming uitvoering	September – november 2024
Internetconsultatie + start formele UT	Januari 2025
Raad van State	Mei 2025
Tweede Kamer	September 2025
Inwerkingtreding	1 augustus 2026

Datum
15 augustus 2024

Eerste toepassing	1 januari 2027
-------------------	----------------

* Zowel met raden en bonden als ook met 'eindgebruikers' als controllers en bestuurders.

danke!
Ik wil de complexiteit niet
bagatelliseren, maar vind
de vertraging zorgwekkend.

Ook in het licht van andere wetstrajecten
die mogelijk raken aan art. 23.

Graag bevestiging tov. andere
trajecten.

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Onderwijsprestaties en
Voortgezet Onderwijs

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

15 februari 2024

Referentie

44123965

Bijlagen

Intern OCW afgesteld
DUO, WJZ

nota

Planning gerichte bekostiging

besproken
met
DGPV

Aanleiding

Tijdens de brainstorm over basisvaardigheden op 19 december 2023 is toegezegd een implementatieplan op te leveren ten aanzien van de beoogde inwerkingtreding van de gerichte bekostiging. We hebben in overleg met DUO en WJZ de planning opgesteld.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met de invoering van gerichte bekostiging voor Masterplan basisvaardigheden op 1 januari 2027. U ontvangt binnenkort een nota over welke opties er zijn om de overgang van Masterplan basisvaardigheden van subsidie naar de bekostiging vorm te geven in het tussenjaar.

Kernpunten

- Aan de Tweede Kamer is in de brief van november 2022 gemeld dat de middelen voor Masterplan basisvaardigheden per 2026 via (gerichte) bekostiging worden verstrekt, in plaats van via een subsidie. Zoals met u in de brainstorm besproken is met DUO en WJZ een implementatieplan gemaakt. Hieruit is gebleken dat de inwerkingtreding per 1/1/2026 niet haalbaar is omdat er dan 8 maart een volledig uitgewerkt wetsvoorstel ter toetsing moet worden aangeboden aan DUO en dat is er nog niet.
- Er is ten tijde van de brief uitgegaan van een standaardtermijn voor wetsvoorstellen van drie jaar (inclusief 6 maanden invoeringstermijn voor de uitvoerder na publicatie). Na de brief is de uitwerking gelijk begonnen. Gaande weg bleek echter dat dit wetsvoorstel complexer is dan een regulier traject toen bleek dat deze nieuwe vorm van bekostiging aan artikel 23 Grondwet raakt. Daarnaast is het nog niet gelukt om een wijze van verantwoording en controle te vinden die voor de uitvoerders acceptabel is, waardoor het wetsvoorstel nog niet verder kan worden uitgeschreven. Vanuit DUO is altijd al aangegeven dat de planning ambitieus was. Er moet een nieuwe vorm van bekostiging ingeregeld worden en daarom hebben zij tijdig het wetsvoorstel nodig om te toetsen op uitvoerbaarheid.
- Al deze aspecten maken dat de planning van inwerkingtreding per 1 januari 2026 niet meer mogelijk is, omdat de wet dan per 1 juli 2025 in het Staatsblad moet staan om recht te doen aan de 6 maanden invoeringstermijn voor DUO. Dat is niet haalbaar. Omdat de bekostiging per kalenderjaar wordt verstrekt, schuift de inwerkingtreding gelijk een jaar op naar 1 januari 2027.
- Wanneer de gerichte bekostiging ingaat in 2027 in plaats van in 2026 levert dit een vraag op over hoe de middelen voor basisvaardigheden in 2026 worden verdeeld. Hiervoor zijn twee hoofdroutes: via aanvullende bekostiging

J

2026

mij is niet
duidelijk waarom
art 23 steeds
de "aangestreepte"
is → verstra-
king?

zonder voorwaarden of via subsidie, zoals nu het geval is. U ontvangt binnenkort een nota die nader ingaat op de opties en nadere keuzes die daarbij te maken zijn. In deze nota worden ook keuzes voorgelegd over de hoogte van de bedragen in de structurele situatie.

- Er is toegezegd om hier voor de zomer van 2024 helderheid over te bieden. Communicatie kan het beste gebundeld mee met de Kamerbrief in mei. Dan hebben scholen in het voorjaar duidelijkheid en kunnen ze dat meenemen in hun formatiebeslissingen.

Datum

15 februari 2024

Toelichting

Implementatie

Het tijdspad voor invoering per 1/1/2026 was als volgt:

- Conceptwetsvoorstel naar DUO voor uitvoeringstoets: 8 maart - 3 mei
- Start internetconsultatie (eerst langs MR): 15 maart – 12 april
- Verwerken uitkomsten UT en consultatie: mei
- CWIZO/MR: juni
- Aanbieden Raad van State: 1 juli (moet voor de zomer plaatsvinden)
- Start behandeling wetsvoorstel TK+EK: oktober 2024
- Publicatie Staatsblad: augustus 2025
- Eerste betaling gerichte bekostiging: januari 2026

Alternatief is invoering per 1 januari 2027. Het tijdspad is dan als volgt:

- Nader uitwerken wetsvoorstel: april - mei¹
 - Uitwerking basisvaardigheden in gerichte bekostiging: april
 - Uitwerking innovatie en spoed in gerichte bekostiging: mei
 - Afstemming met uitvoering en veld: eind april - mei
- Concept wetsvoorstel delen met uitvoering en veld: juni
- Concept wetsvoorstel afronden: begin juli
- Concept wetsvoorstel naar DUO voor 1^{ste} uitvoeringstoets: juli – september
- Aanpassingen n.a.v. uitvoeringstoets: oktober
- Conceptwetsvoorstel naar DUO voor 2^e uitvoeringstoets: november
- Start internetconsultatie (eerst langs MR): november
- Verwerken uitkomsten UT en consultatie: januari 2025
- CWIZO/MR: februari
- Aanbieden Raad van State: maart (doorgaans drie maanden)
- Start behandeling wetsvoorstel TK+EK: 1 juli 2025
- Inwerkingtreding: augustus 2026
- Eerste betaling gerichte bekostiging: januari 2027

¹ Voor een gedetailleerde weekplanning voor de eerste maanden, zie de bijlage.

Juridische complexiteit van het wetsvoorstel

Datum

15 februari 2024

Er waren én zijn nog wat ingewikkelde keuzes te maken. De complexiteit hiervan was niet in beeld ten tijde van de toezegging. Het gaat om:

1. Een wijze van vormgeving die zich goed verhoudt tot de vrijheid van onderwijs. Tijdens de brainstorm is met u besproken dat op wetsniveau drie doelen van gerichte bekostiging worden vastgelegd, basisvaardigheden, innovatie en spoed. Per AMvB kunnen aanvullende doelen worden toegevoegd. We proberen het wetsvoorstel en de onderbouwing in de toelichting zo te formuleren dat de beperking van de onderwijsvrijheid proportioneel is.
2. De verantwoordingsregimes met de bijbehorende handelingen zoals controles en terugvordering. Hiervoor moet nog een uitvoerder gezocht worden.

De invoering van de gerichte bekostiging waarbij voorwaarden gesteld kunnen worden aan bekostiging is een fundamentele verandering van de financiering van schoolbesturen. Het stellen van deze verplichtingen laat zich moeilijk verdragen met artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs). Er is daarom veel tijd gemoeid met het uitzoeken wat er rekening houdend met artikel 23 wél mogelijk is voor de gerichte bekostiging. Juist de regeling basisvaardigheden, als eerste toepassing van de gerichte bekostiging, raakt aan de kern van de vrijheid van onderwijs. In de regeling basisvaardigheden wordt namelijk gestuurd op het gebruik van bepaalde leermethoden die evidence based zijn, terwijl scholen vrij zijn om eigen leermethoden te kiezen. Omdat deze sturing spanning oplevert met de grondwettelijke onderwijsvrijheid, bestaat het risico op kritische adviezen van in ieder geval de Raad van State, waardoor een snelle wetsbehandeling niet voor de hand ligt. Het goed toelichten van de noodzaak, de verhouding tot artikel 23 en het afbakenen van de in het wetsvoorstel neer te leggen delegatiegrondslag vereist dus nog de nodige tijd en aandacht.

Complexiteit in de uitvoering

De mate van verantwoording en de consequenties van het niet voldoen aan de opgelegde verplichtingen vergen ook nog uitwerking. Dit is een beleidsmatige keuze, maar waarbij ook rekening gehouden moet worden met de uitvoerbaarheid. Na het maken van keuzes hierop, kan DUO middels een uitvoeringstoets een oordeel geven over de uitvoerbaarheid, waarna het wetsvoorstel verder geschreven kan worden. DUO denkt graag mee in de beleidsontwikkeling, maar kan pas een formele uitvoeringstoets doen als er een concreet wetsvoorstel gereed is. Dat is nu nog niet het geval.

DUO heeft, met voorbehouden, wel alvast een inschatting gemaakt op een aantal elementen van de gerichte bekostiging. Hierbij maakt DUO onderscheid tussen het klantperspectief en het uitvoeringsperspectief.

- Vanuit het klantperspectief geldt dat de recent voltooide operatie vereenvoudiging bekostiging PO en VO in belangrijke mate is ingezet om te voorzien in de wens van de instellingen om tot een minder complexe regeling te komen en meer zekerheid vooraf te generen. Deze stelselwijziging is nog niet geëvalueerd, door middel van een invoeringstoets of evaluatie. Bij een invoeringsdatum 1-1-2027 ontstaat mogelijk ruimte om een dergelijke evaluatie tijdig af te ronden en aandachtspunten daaruit mee te nemen bij de nadere uitwerking van de nieuwe stelselwijziging. Uit een recente door WJZ georganiseerde informele OCW brede bijeenkomst met de Raad van State

over hun nieuwe beoordelingskader werd vanuit RvS aangegeven dat zij bij hun toetsing ook kijken naar het aspect of beleid al geëvalueerd is voor er nieuw beleid wordt ingezet. Het raakt ook het thema betrouwbare overheid c.q. vertrouwen in de overheid. Waar de gerichte bekostiging vanuit bekostigingsperspectief wellicht ingewikkelder is, geldt dat dit vanuit subsidieperspectief minder ingewikkeld is voor scholen. Wanneer dit in het klantperspectief wordt betrokken, valt deze weging anders uit.

- Vanuit het uitvoeringsperspectief geldt in algemene zin dat het om een stelselwijziging gaat met forse impact. Gegeven de hick-ups bij de doorontwikkeling van het bekostigingssysteem en feit dat de vereenvoudigingstrajecten net zijn afgerond, ligt een gefaseerde aanpak in de rede (begin klein, leer ervan en bouw daarna desgewenst verder uit). Er is in de brainstorm over de gerichte bekostiging dan ook door u besloten te starten met het onderwerp basisvaardigheden.

Daarnaast zijn er nog de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Het verbinden van verplichtingen aan bekostiging zorgt voor extra (handmatige) werkzaamheden. Dit is een nieuwe systematiek en kost meer werk dan bij reguliere bekostiging. Of hiervoor capaciteit beschikbaar is, is afhankelijk van andere opdrachten in 2025 en ontwikkelingen rondom het bekostigingssysteem DAB. In zijn algemeenheid geldt dat er nog nader onderzocht moet worden waar deze taak het beste kan komen te liggen.
- DUO stelt zich op de positie dat het niet geëquipeerd is om inhoudelijk te controleren of aan de voorwaarden voor het mogen houden van de bekostiging is voldaan. Dit zou volgens DUO ook een vorm van onwenselijk rolvermenging zijn. Uiteraard kan DUO wel de terugvorderingsrol vervullen als een andere partij de controle doet (zoals nu na sancties van de Inspectie). Dit punt hangt samen met het type voorwaarden waarop getoetst moet worden en is dus afhankelijk van de verdere uitwerking.
- Ook ziet DUO dat eventuele terugvorderingen (of de dreiging daarvan) de bekostiging minder voorspelbaar maken en het risico op bezwaarprocedures achteraf zal vergroten. Om terug te kunnen vorderen is er een hele stevige motivatie nodig. Als daar twijfel over bestaat dan zal terugvorderen niet mogelijk zijn. Dit bezwaar kan ondervangen worden door duidelijke en goed toetsbare voorwaarden te stellen. De mogelijkheid van terugvorderen leidt tot extra werk in de uitvoering. Maatwerk is van toepassing, het evenredigheidsprincipe moet worden toegepast en er zal hoor- en wederhoor moeten worden gepleegd.
- Daarbij geldt dat een procescontrole (bijv. passage in jaarverslag) minder stuurt op het daadwerkelijke resultaat, terwijl een meer inhoudelijke controle veel van de instellingen en de controlerende instantie zal vergen. Een inhoudelijke controle zal daarnaast naar verwachting ook meer discussie en bezwaar en beroep opleveren.
- DUO geeft aan dat het sturen van herinneringen indien nog niet aan een verplichting is voldaan, terugvorderingen en het behandelen van bezwaren extra capaciteit kost die op dit moment niet beschikbaar is en tijd kost om op te bouwen.

Bijlage: Weekplanning nadere uitwerking gerichte bekostiging (april – juli 2024)

Datum
15 februari 2024

Fase	Acties	I. Masterplan Basisvaardigheden	II. Innovatie + spoed
<i>Concrete uitwerking</i>	1. Drie sprints voor concrete uitwerking: I. Welke verplichtingen? II. Hoe verantwoorden? III. Hoe controle + handhaving?	1 april (#14*) I. 1 april (#14) II. 8 april (#15) III. 15 april (#16)	22 april (#17) I. 22 april (#17) II. 29 april (#18) III. 6 mei (#19)
	2. Beleid toetst concrete uitwerking bij uitvoerders (Inspectie, DUO, DUS-i)	22 april (#17)	13 mei (#20)
	3. O.b.v. bovenstaande een nota ter besluitvorming met evt. knelpunten	6 mei (#19)	27 mei (#22)
	4. Concrete uitwerking delen met veld	13 mei (#20)	3 juni (#23)
<i>Concept wetsvoorstel</i>	5. WJZ en beleid voltooien 1 ^e concept wetsvoorstel	10 juni (#24)	
	6. Concept wetsvoorstel delen met uitvoerders	17 juni (#25)	
	7. Verwerken reactie uitvoerders	24 juni (#26)	
	8. Concept wetsvoorstel delen met veld	24 juni (#26)	
	9. Verwerken reactie veld	1 juli (#27)	
	10. WJZ en beleid voltooien definitief concept wetsvoorstel voor UT	8 juli (#28)	
<i>Uitvoerings-toets</i>	11. UT voorbereiden/aanvragen	15 juli (#29)	

* #14 betekent week 14

Toelichting

- Om de nadere uitwerking te bespoedigen is er bewust gekozen voor het scheiden van de onderwerpen basisvaardigheden enerzijds, en anderzijds innovatie en spoed. In drie korte sprints van elk een week wordt de concrete uitwerking voltooid op het gebied van de verplichtingen, de verantwoording en de controle/handhaving.
- Nadat de drie sprints voor basisvaardigheden zijn afgerond, starten we met de drie sprints voor innovatie en spoed. De afstemming vervolgens met de uitvoerders en het veld volgt hetzelfde stramien: eerste basisvaardigheden, vervolgens de rest.
- Voor de uitwerking van het concept wetsvoorstel brengen we de uitkomsten bij elkaar, om vervolgens het totaalpakket te bezien en af te stemmen met eerst onze uitvoerders en vervolgens de veldpartijen. Na deze afstemming en eventuele besluitvorming over mogelijke knelpunten of keuzes, is het wetsvoorstel klaar voor een formele uitvoeringstoets door DUO.

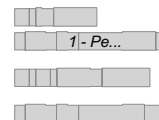


TER VOORBEREIDING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van



Datum

1 december 2023

Referentie

42031213

Bijlagen

Powerpoint brainstorm gerichte
bekostiging en structurele
bekostiging basisvaardigheden

nota

Keuzes uitwerking wetsvoorstel gerichte bekostiging en
structurele inzet middelen basisvaardigheden

Aanleiding

In de Kamerbrief van 21 november 2022 over de voortgang van het Masterplan basisvaardigheden¹ is aangekondigd dat we een nieuw financieringsinstrument (hierna: gerichte bekostiging) gaan maken als alternatief voor de subsidie. Gerichte bekostiging kan ook breder ingezet worden dan alleen voor basisvaardigheden.

In de Kamerbrief van 16 mei 2023 over de voortgang van het Masterplan basisvaardigheden is een eerste richting opgenomen over de structurele bekostiging voor het masterplan basisvaardigheden. Er is aangegeven dat er een structurele bekostiging komt voor alle scholen. En dat er een aanvullend bedrag komt voor scholen waar de prestaties daartoe aanleiding geven. Hierin zijn nadere keuzes te maken. Voor deze bekostiging kan het nieuwe financieringsinstrument ingezet worden.

Gezien de samenhang tussen beide onderwerpen worden deze in één brainstorm met u besproken. In de bijlage vindt u de powerpoint presentatie voor de brainstorm.

Beslispunten

In deze brainstorm willen we met u het volgende bespreken ten aanzien van de gerichte bekostiging:

- De nut en noodzaak van gerichte bekostiging (zie (1) onder kernpunten);
- De situaties waarin gerichte bekostiging kan worden ingezet en de verplichtingen die kunnen worden opgelegd en of dit aansluit op uw beeld (zie (2) onder kernpunten);
- De vormgeving van het wetsvoorstel en specifiek de eisen die artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs) stelt aan het wetsvoorstel (zie (3) onder kernpunten); en
- De onzekerheden die DUO signaleert met betrekking tot de uitvoering, de planning van het wetsvoorstel en de relaties tussen de uitvoering en de planning (zie (4) onder kernpunten).

In deze brainstorm willen we de volgende vragen met u bespreken ten aanzien van de structurele bekostiging basisvaardigheden:

- De keuze voor de combinatie van een generiek bedrag voor alle scholen en een aanvullend bedrag.
- Indien er gekozen wordt voor een aanvullend bedrag: de vraag of dit bedrag een incidenteel of structureel karakter kent.

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 655

- Binnen beide richtingen (incidenteel of structureel) zijn er nadere keuzes te maken, deze worden nader toegelicht in deze nota en de powerpoint.

Kernpunten gerichte bekostiging

1. Wat is het nut en de noodzaak van gerichte bekostiging?

- Gerichte bekostiging is in eerste instantie specifiek voor het Masterplan basisvaardigheden aangekondigd. Later is in de kabinetsreactie op het IBO "Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid" aangekondigd dat het nieuwe instrument ook breder kan worden ingezet en dat MPVO bij de wetsbehandeling in 2024 verder wil spreken over de middelen waarvoor dit wenselijk is.
- Gerichte bekostiging is een tussenvorm tussen bekostiging en subsidie. Het moet mogelijk worden verplichtingen te stellen, terug te vorderen als niet voldaan is aan deze verplichtingen en de middelen moeten zonder aanvraag verstrekt kunnen worden zoals de reguliere basisbekostiging. Bij de huidige aanvullende bekostiging is het mogelijk om doelen te stellen, maar er blijft bestedingsvrijheid zonder mogelijkheid om terug te vorderen. Bij subsidies kunnen al doelen of verplichtingen gesteld worden, maar worden de middelen altijd op aanvraag verstrekt. Hiermee bereiken we doorgaans het merendeel van de scholen, maar niet alle scholen.
- De nieuwe vorm van bekostiging moet zorgen voor meer grip op de besteding van onderwijsgeld. Met gerichte bekostiging kan de overheid meer regie pakken en kan zij beter sturen op kwalitatief goed onderwijs. Directe sturing kan nu alleen middels subsidie die sommige schoolbesturen niet aanvragen omdat de administratieve lasten te hoog zijn of omdat ze de subsidie niet kennen.² Daardoor heeft gerichte bekostiging een groter bereik. Deze nieuwe vorm van bekostiging kan ook de behoefte aan structurele middelen in het veld grotendeels vervullen, door het vervangen van kortlopende tijdelijke subsidies door een bekostiging voor maximaal vijf jaar. Ook meerjarige subsidies worden door het veld nu vaak als onzeker gezien door onzekerheid over verlenging en onzekerheid over toekenning van een aanvraag. Daardoor kunnen schoolbesturen met subsidies slecht langjarig hun onderwijsbeleid invullen. Scholen moeten vanwege artikel 23 van de Grondwet ("vrijheid van onderwijs", hierna: artikel 23) wel vrij zijn om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging. Het geld moet dan teruggestort of teruggevorderd worden.

2. Waarvoor zou gerichte bekostiging verstrekt kunnen worden?

- We zien op dit moment voor ons dat gerichte bekostiging in ieder geval moet kunnen worden ingezet voor:
 - Basisvaardigheden, want dat is toegezegd aan de Tweede Kamer. Er lijkt ook brede politieke steun voor;

² Een andere optie is het stellen van nieuwe wettelijke deugdelijkheidseisen. Die eisen zijn echter gekoppeld aan de gehele lumpsum.

- Daarnaast kan ervoor worden gekozen om gerichte bekostiging ook mogelijk te maken voor:
 - Innovatie van onderwijsbeleid. De Onderwijsraad noemt dat in één van haar adviezen een goede reden om doelfinanciering in te zetten als innovatie niet vanzelf van de grond komt; en
 - Bij spoedeisende situaties zoals het Nationaal Programma Onderwijs. De middelen zijn toen via aanvullende bekostiging verstrekt terwijl een doelmatige (gerichte) besteding van de middelen zeer belangrijk werd geacht. Een subsidie had daarbij een te hoge administratieve last en te laag bereik in een toch al ingewikkelde situatie. Dergelijke situaties zouden in de toekomst ook kunnen optreden.
- Voor de soorten verplichtingen kan gedacht worden aan het volgende:
 - Het stellen van bestedingsverplichtingen had in het verleden bijvoorbeeld nuttig kunnen zijn toen er middelen voor CO2-meters werden verstrekt;
 - Het stellen van informatieverplichtingen kan meerwaarde hebben om betere monitorings- of evaluatieresultaten te krijgen;
 - Het stellen van voorwaarden aan het proces. Dit moet nog verder worden uitgewerkt.
- Het is ook mogelijk om gerichte bekostiging te verstrekken voor andere doelen of met andere soorten verplichtingen als dit niet in strijd is met artikel 23. Deze kunnen dan vooraf in de wet worden vastgelegd of later toegevoegd worden middels een AMvB, zie daarvoor (3) onder kernpunten.
- Het stellen van verplichtingen aan het onderwijskundig resultaat achten we echter niet raadzaam (bijvoorbeeld: slagingspercentages). Het onderwijskundig resultaat is in hoge mate afhankelijk van verschillende factoren en kan dus ondanks een juiste inzet van middelen zich toch negatief ontwikkelen.
- In aanvulling op de hiervoor genoemde verplichtingen en situaties kan er ook gewerkt worden aan het verbeteren van de verantwoording in het bestuursverslag door scholen verplicht toelichting te laten geven over specifieke normen (bijvoorbeeld uitgaven aan onderwijspersoneel) of dat zij in het bestuursverslag moeten toelichten wat zij met adviezen vanuit de medezeggenschapsraad hebben gedaan.

3. Juridische aspecten gerichte bekostiging

Vormgeving gerichte bekostiging

- Bij de uitwerking van gerichte bekostiging in wetgeving zijn er juridische risico's gesignaleerd met betrekking tot artikel 23.
- Zonder rekening te houden met deze risico's kan het wetsvoorstel gedurende het wetstraject op kritische opmerkingen in relatie tot de onderwijsvrijheid rekenen (bijvoorbeeld vanuit de RvS, politiek of het veld). In de nadere toelichting onder Ad 3 wordt hier verder op ingegaan.
- Om de juridische risico's te mitigeren is het noodzakelijk in de benodigde wetwijziging de doelen voor de gerichte bekostiging in te kaderen. Het voorstel is tevens om kaders te stellen aan de soort verplichtingen die opgelegd worden en de duur te maximeren, net als bij subsidies.
- Zonder deze beperking van de doelen achten wij het voorstel minder goed verdedigbaar in het licht van artikel 23.

- Dit betekent dat we voorstellen om in de wet vast te leggen in welke situaties gerichte bekostiging zou kunnen worden ingezet en welke soorten verplichtingen kunnen worden gesteld. Voor de situaties en soorten verplichtingen kan gedacht worden aan degene die genoemd zijn onder (2). Er ontstaat daarmee als het ware een gereedschapskist van situaties en verplichtingen waarin gerichte bekostiging toegepast kan worden. Per situatie kan vervolgens bepaald worden welke verplichtingen nuttig en haalbaar zijn.
- Omdat er op een later moment altijd nieuwe situaties kunnen ontstaan waarin het wenselijk is om gerichte bekostiging te verstrekken, is ons voorstel om middels een AMvB de mogelijkheid te creëren om later nieuwe situaties toe te voegen. In de wet moet dan wel een kader worden gesteld wanneer er middels AMvB situaties of soorten verplichtingen kunnen worden toegevoegd, om te voorkomen dat dit een volledig open grondslag wordt. Dit is nog onderwerp van nadere uitwerking.
- Met het maximaliseren van de duur op vijf jaar kunt u ook tegemoet komen aan eerdere adviezen van de Onderwijsraad om doelfinanciering tijdelijk en beperkt in te zetten. Wanneer de maximale duur is bereikt, moeten middelen (standaard) worden opgenomen in de basisbekostiging om zo meerjarig wel zekerheid te kunnen geven aan schoolbesturen over de beschikbaarheid van middelen.

Basisvaardigheden en gerichte bekostiging

- Het onderwijzen van de basisvaardigheden is een kerntaak van scholen waarin zij een hoge mate van vrijheid hebben als gevolg van artikel 23. Dat geldt zeker voor zover het de methoden van onderwijs betreft (het "hoe").
- Het verstrekken van gerichte bekostiging voor basisvaardigheden kan daarom worden gezien als een inperking van de onderwijsvrijheid. Dit punt ligt daarom gevoelig in het licht van artikel 23.
- Wij achten dit echter verdedigbaar, met name omdat de wettelijke grondslag zo specifiek mogelijk zal worden ingekaderd en omdat de gerichte bekostiging slechts een deel van de totale bekostiging betreft.
- Vanwege de relatie met artikel 23 zou er kritiek kunnen ontstaan op het verstrekken van gerichte bekostiging voor basisvaardigheden. In een later stadium kan het dan nodig zijn om aanpassingen te doen.

4. Uitvoeringsaspecten en planning gerichte bekostiging

- Aan de Tweede Kamer is het streven aangekondigd dat gerichte bekostiging vanaf 1/1/2026 gebruikt kan worden (in eerste instantie voor basisvaardigheden). Dit is ambitieus en vergt een soepel wetstraject. Het wetsvoorstel is echter een vrij fundamentele aanpassing in de financiering die raakt aan artikel 23. Daarom is de kans op kritiek en dus een minder soepel wetstraject aanwezig.
- Naast de tijd die nodig is voor het te doorlopen wetstraject is het op dit moment nog onduidelijk of uitvoering per 1/1/2026 ook te realiseren is voor DUO. DUO verwacht dat de invoering van gerichte bekostiging een forse impact heeft en schat daardoor het risico dat de planning niet gehaald wordt als hoog in. DUO kan – zolang er nog geen nadere uitwerking van het wetsvoorstel ligt – ook nog niet aangeven of gerichte bekostiging uitvoerbaar is. De nadere uitwerking en een uitvoeringstoets zullen dit moeten uitwijzen.

Kernpunten structurele bekostiging basisvaardigheden

Combinatie generiek bedrag en aanvullend bedrag

In de Kamerbrief van 16 mei 2023 is aangegeven dat er gewerkt gaat worden met een generiek bedrag voor alle scholen en een aanvullend bedrag voor scholen waar de prestaties daartoe aanleiding geven. En er is aangegeven dat voor deze bekostiging het nieuwe financieringsinstrument ingezet kan worden. Daarmee is er dus een samenhang tussen het onderwerp gerichte bekostiging en de wijze waarop de structurele middelen voor basisvaardigheden worden verdeeld.

Bij de wijze waarop de structurele middelen voor basisvaardigheden worden verdeeld spelen een aantal vragen. Ten eerste de vraag of u wilt vasthouden aan de eerdere koers om in te zetten op een generiek bedrag voor alle scholen en een aanvullend bedrag voor scholen waar er aanleiding toe is.

Voor een generiek bedrag voor alle scholen is gekozen omdat de omvang van het totale bedrag met ca. € 460 miljoen fors is; alleen een gerichte verdeling naar een deel van de scholen zou tot zeer hoge bedragen per school leiden. Als we bijvoorbeeld een doelgroep van 15% van de leerlingpopulatie zouden willen hanteren, dan zouden de bedragen die deze scholen ontvangen vergelijkbaar zijn met de hoogste bedragen uit de subsidieregeling tranche 2022. Het bedrag per leerling zou dan € 1.269 zijn. Destijds was er kritiek op de hoogte van het bedrag per school.

Om een gevoel te geven bij de bedragen, is het goed om ook aan te geven hoeveel middelen een school ontvangt wanneer alle middelen alleen generiek zouden worden verdeeld, dus zonder aanvullend bedrag. In dat geval is het bedrag per leerling € 190. Een gemiddelde po school ontvangt dan een bedrag waarvan ca. 0,5 fte zou kunnen worden aangesteld en een vo school 1,5 fte. De omrekening naar fte is gemaakt zodat er een gevoel bij het bedrag ontstaat. Een school hoeft natuurlijk geen personeel aan te nemen, maar kan ook andere interventies kiezen.

In de eerdere kamerbrief is aangegeven dat er een combinatie van een generiek bedrag en aanvullend bedrag komt. Het voordeel van de combinatie van een generiek bedrag en een aanvullend bedrag is dat alle scholen in gelegenheid worden gesteld extra in te zetten op de basisvaardigheden. De bedragen per school worden niet te hoog. En er is een mogelijkheid om de middelen deels gericht in te zetten, waarbij de middelen meer terecht komen waar ze het hardste nodig zijn.

We bespreken graag met u of u een aanvullend bedrag wilt naast het basisbedrag, waarmee een deel van de middelen gericht wordt verdeeld.

Aanvullend bedrag: tijdelijk of structureel?

Wanneer er een aanvullend bedrag wordt toegepast, dan is een belangrijke vraag voor welke groep dit bedrag wordt ingezet.

Datum
1 december 2023

Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor de slechtst presterende scholen. In dat geval kan er wel alleen voor tijdelijke extra middelen worden gekozen, anders is er een prikkel om de kwaliteit niet te verbeteren.

Indien de wens is om aansluitend bij de roep vanuit het veld en de politiek zoveel mogelijk met structurele financiering te werken, dan kan het aanvullende deel bijvoorbeeld worden gericht op scholen met de zwaarste relatieve of absolute populatie. Er kan dan gekozen worden voor een verdeling waarbij schoolsoort wordt meegenomen, of op basis van de CBS indicator voor onderwijsachterstanden.

In de powerpoint staan bij deze keuzes de voor- en nadelen benoemd. Afhankelijk van de keuzes komen ook verschillende vervolgkeuzes in beeld; daarom is in de powerpoint gewerkt met een beslisboom waarin de keuzes per onderdeel worden toegelicht. Graag lopen wij deze met u door tijdens de brainstorm.

Bijlage 1: Nadere toelichting wetsvoorstel gerichte bekostiging ten aanzien van juridische vormgeving en uitvoerbaarheid:

Juridische aspecten gerichte bekostiging

- Het stellen van verplichtingen kan de vrijheid van onderwijs verminderen. Met name verplichtingen omtrent onderwijsmethoden en leermiddelen verminderen de vrijheid van onderwijs.
- Artikel 23 stelt materiële en procedurele eisen aan regelgeving die impact heeft op de onderwijsvrijheid.
- Materieel: de noodzaak van beperkingen van de onderwijsvrijheid moet worden aangetoond. Hoe ingrijpender de beperkende maatregel, des te groter de noodzaak dient te zijn.
- Procedureel: ingrijpende beperkingen van de onderwijsvrijheid dienen zo specifiek mogelijk in de wet te zijn neergelegd (het zgn. "primaat van de wet"). Delegatie naar AMvB- of regelingsniveau is maar beperkt toelaatbaar. Hoe ingrijpender de beperking, hoe minder delegatie is toegestaan.
- In de wetswijziging voor gerichte bekostiging kunnen daarom de doelen voor de inzet, de te stellen verplichtingen en de toepassingsduur worden beperkt.
- Van belang is hoe we motiveren dat gerichte bekostiging binnen artikel 23 past. Deze motivering kan gevonden worden in de waarborg die nu al in de wet zit dat basisbekostiging voldoende moet zijn voor een school in normale omstandigheden. Schoolbesturen ontvangen dus via de basisbekostiging al voldoende middelen waarbij zij bestedingsvrijheid hebben. Daarbij is bovendien het voorstel om enkele waarborgen te regelen die de inzet van gerichte bekostiging beperken.

Inschatting DUO uitvoerbaarheid wetsvoorstel gerichte bekostiging

- In de gesprekken die we met DUO hebben gevoerd heeft DUO aangegeven graag een aantal punten expliciet bij u onder de aandacht te willen brengen zodat u deze kunt meewegen in uw keuze rondom de uitwerking. In de tussentijd blijven we in gesprek met DUO om de risico's die zij zien zoveel mogelijk te verkleinen.
- DUO zou graag de herijking van de sturing afwachten alvorens te bezien welke instrumenten bij een herijkte sturing passen. U wordt binnenkort over deze herijking geïnformeerd. De gesprekken met veldpartijen geven vooralsnog geen aanleiding om het instrument van gerichte bekostiging te heroverwegen.
- Ook zouden wat DUO betreft eerst de vereenvoudigingen bekostiging PO en VO moeten worden geëvalueerd (mede gestart om de bekostiging minder sturend te laten zijn) zodat dit kan worden meegewogen in de besluitvorming over een gericht financieringsinstrument. Dit kan echter nog enkele jaren duren. De evaluatie in het vo staat uiterlijk gepland voor 2027 en voor het po uiterlijk voor 2028.
- DUO ziet graag dat er gehoor wordt gegeven aan de oproep van publieke dienstverleners in de Staat van de Uitvoering om te komen tot vereenvoudiging van regelgeving om de houdbaarheid van stelsels te kunnen blijven borgen. Weliswaar wordt het instrument van gerichte bekostiging gezien als mogelijkheid om minder via subsidies te financieren, met als

voordeel dat geen aanvraag hoeft te worden gedaan, maar met deze stap wordt extra (subsidie-achtige) complexiteit in de bekostigingsprocessen bij DUO ingebouwd. Gegeven de mogelijkheid van terugvorderen geeft dat ook verantwoordings- en handhavingslast bij instellingen en uitvoerder. De uiteindelijke complexiteit is afhankelijk van de vormgeving.

- Het voorbehoud om het instrument enkel in te zetten bij spoed, basisvaardigheden of innovatie vormt voor DUO nog onvoldoende waarborg, omdat deze begrippen veel ruimte voor vrije interpretatie laten. DUO zou het instrument graag terughoudend ingezet zien worden. Daarom doen wij het voorstel dat voor aanpassingen een AMvB nodig is.
- Er kan nu nog geen garantie worden gegeven wanneer met de bouw van gerichte bekostiging binnen het ICT-systeem dat bekostiging van scholen mogelijk maakt (DAB, Doorontwikkeling Applicatielandschap Bekostiging) kan worden gestart. Het kritische tweede AC-ICT rapport over DAB vormt mogelijk ook een complicerende factor voor de uitvoering. Aangezien MOCW eigenaar is van DUO, raakt de keuze voor gerichte financiering ook zijn verantwoordelijkheid. MOCW heeft aan de Kamer gemeld dat in lijn met het advies een externe toets op DAB plaatsvindt en de doorontwikkeling tot nader order wordt gepauzeerd.
- Los van de onzekerheid rondom DAB moet voor de aanpassing in de bekostigingssystemen capaciteit worden vrijgemaakt binnen DUO die op dit moment nog niet beschikbaar is. Het is hiervoor dus nodig om te prioriteren of om een ruime voorbereidingstijd te geven.
- Ook ziet DUO dat eventuele terugvorderingen (of de dreiging daarvan) de bekostiging minder voorspelbaar maken en het risico op bezwaarprocedures achteraf zal vergroten. Om terug te kunnen vorderen is er een hele stevige motivatie nodig. Als daar twijfel over bestaat dan zal terugvorderen niet mogelijk zijn. Dit bezwaar kan ondervangen worden door duidelijke en goed toetsbare voorwaarden te stellen.
- DUO stelt zich op de positie dat het niet geëquipeerd is om inhoudelijk te controleren of aan de voorwaarden voor het mogen houden van de bekostiging is voldaan. Dit zou volgens DUO ook een vorm van onwenselijk rolvermenging zijn. Uiteraard kan DUO wel de terugvorderingsrol vervullen als een andere partij de controle doet (zoals nu na sancties van de Inspectie). Dit punt hangt samen met het type voorwaarden waarop getoetst moet worden en is dus afhankelijk van de verdere uitwerking.

naar MPVO

Opmerkingen mpvo

(21-12-2022)



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Digitale minuut

Onderwerp

Uitwerking nieuw financieringsinstrument primair en voortgezet
onderwijs

Datum minuut	14-12-2022
Zaaknummer	1323097
Zaakhouder	1 - Persoonsge...
Directie	VO

		35073729-v5
		35073729-v5
		35073729-v7
	1 - Persoonsgegevens	
		35073729-v7
		35073729-v7
		35073729-v7

Toelichting

Referentie	Titel	Opsteller
35073729		



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

07 december 2022

Referentie

35073729

Bijlagen

1. Huidige financieringsinstrumenten
2. Overzicht nieuwe financieringsinstrumenten
3. Planning juridisch traject

nota

Uitwerking nieuw financieringsinstrument primair en voortgezet onderwijs

Aanleiding

Bij het ondertekenen van de tweede bekostigingsregeling van het Nationaal Programma Onderwijs (mei 2022) heeft u verzocht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om steviger in de afspraken en verantwoording te kunnen zijn bij bekostigingsregelingen. In de brief Voortgang Masterplan Basisvaardigheden heeft u uw ambities ten aanzien van een nieuw financieringsinstrument verwoord. In deze nota wordt uw akkoord gevraagd het benodigde wetstraject te starten.

Bevindingen in het kort

Er is een intern onderzoek gestart in samenwerking met o.a. juristen. Uit dat onderzoek blijkt dat de huidige wettelijke kaders in de onderwijswetten voor het funderend onderwijs niet voorzien in de mogelijkheid om ambtshalve doelfinanciering te verstrekken en deze terug te vorderen als niet aan de bestedingsvoorwaarden wordt voldaan. Om dit mogelijk te maken is er een wetswijziging nodig.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het verder uitwerken van een nieuw financieringsinstrument en hiervoor een wetgevingstraject in gang te zetten.

Kernpunten

- In de huidige situatie kan (nieuw) geld via twee financieringsinstrumenten naar schoolbesturen toe gaan: via de (aanvullende) bekostiging¹ of via subsidies. Beide instrumenten hebben voor- en nadelen ten opzichte van elkaar:
 - o Het voordeel van (aanvullende) bekostiging is de relatieve eenvoud waarmee geld naar (een deel van de) schoolbesturen kan worden overgemaakt (ambtshalve bekostiging). Nadeel is dat er geen afdwingbare bestedingsvoorwaarden aan kunnen worden gekoppeld en dat er daardoor minder zicht is op of de middelen zijn besteed aan het beoogde doel.
 - o Bij subsidies kunnen wel (afdwingbare) bestedingsvoorwaarden gekoppeld worden aan het instrument, maar zijn er meer administratieve lasten voor scholen en schoolbesturen, bijvoorbeeld dat het geld moet worden aangevraagd en specifiek moet worden verantwoord.

Zie voor meer toelichting *bijlage 1*.

¹ Aanvullende bekostiging wordt verstrekt als lumpsum.

- In de afgelopen jaren zijn er steeds manieren gezocht om de nadelen van een bepaald financieringsinstrument op te heffen.² De veelheid van (kleine) subsidieregelingen met allemaal net verschillende doelen en regels wordt in het veld steeds meer ervaren als een 'subsidie-confetti'. Dat ook steeds verschillende partijen iets moeten vinden over de inzet van middelen zorgt voor 'governance-spaghetti'. Dit leidt tot administratieve lasten bij scholen en schoolbesturen. Het kan ook leiden tot het niet meer aanvragen van bepaalde middelen, wat ten koste gaat van de effectiviteit van het beleid.
- Er is dus, politiek en ook in het veld, behoefte aan:

- o een nieuw financieringsinstrument waarmee, mits goed toegepast, eisen ten aanzien van proces en doel kunnen worden gesteld aan de besteding van bepaalde middelen, zonder dat de administratieve lasten fors toenemen; en
- o het verminderen van het grote aantal regelingen met elk verschillende voorwaarden en verantwoordingsregimes.

- Het voorgestelde nieuwe financieringsinstrument combineert de voordelen van (aanvullende) bekostiging (ambtshalve toekenning) en subsidies (aanvullende voorwaarden en mogelijkheid tot terugvordering). Het instrument is bedoeld voor het beperkte deel van de middelen die geen onderdeel uitmaken van de neutrale basisbekostiging. Het bevat de volgende uitgangspunten:

- o het is mogelijk om te sturen op een specifiek doel;
- o het is mogelijk terug te vorderen wanneer het geld niet conform de voorwaarden wordt ingezet;
- o schoolbesturen krijgen de middelen zonder aanvraag; en
- o het is mogelijk om vooraf te bepalen (op objectieve gronden) welke schoolbesturen de middelen ontvangen.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de financieringsinstrumenten in de nieuwe situatie en hoe deze zich op hoofdlijnen tot elkaar verhouden.

- Om een nieuw financieringsinstrument te realiseren, is een wetswijziging nodig. Dit duurt naar verwachting, op basis van een ambitieuze planning, circa 2 jaar en is onder andere afhankelijk van de capaciteit van WJZ. We richten op consultatie vanaf mei 2023, en eerste toepassing vanaf 1 januari 2025. De feitelijke wetswijziging (hoeveel er in de wetten gewijzigd of toegevoegd moet worden) zal waarschijnlijk beperkt zijn. Echter, omdat de impact van het voorstel groot is, zal de Memorie van Toelichting wel omvangrijk zijn. Omdat het om een beleidsinhoudelijke wijziging gaat, kan het daarom niet mee in een verzamelwet (die alleen wijzigingen van technische aard bevatten). Zie bijlage 3 voor een gedetailleerd schema van het proces.

- Het invoeren van het nieuwe financieringsinstrument kent ook een aantal aandachtspunten die in de gesprekken zijn opgehaald:
 - o Het is een fundamentele verandering van de financiering van schoolbesturen. Het vergt een goede afweging hoe het nieuwe financieringsinstrument past in de huidige financieringssystematiek, zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten van de lumpsum. Een eerste aanzet is gedaan in bijlage 2, maar zal in de Memorie van Toelichting verder vorm krijgen.

Datum
7 december 2022

* Het moet dus ook echt wettelijk nieuw zijn? Bypass op de B er niet?

Dan een wetgevend leidend dar nemen + Prioritering. Ergens in Januari?

Wiet per definitie Beperkt toch?

Dat matcht ook met bang plan?

Biedt IBO Sterring help?

² Bij bekostiging gaat bijvoorbeeld steeds vaker de 'verplichting' mee dat de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad of een ander orgaan meedenkt met de besteding, zonder dat dit echt afdwingbaar is door OCW. En bij subsidies worden de administratieve lasten zoveel mogelijk ingeperkt, bijvoorbeeld door de aanvraagprocedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen.

Dat willen we juist voorkomen idb :-

- o De invoering van dit instrument kan zorgen voor een toename in de administratieve lasten van scholen en schoolbesturen vanwege de verantwoording op de specifieke bestedingsdoelen. Daarnaast is er de kans dat schoolbesturen voorzichtiger zijn met het uitgeven van middelen, uit angst voor terugvorderingen, omdat niet wordt voldaan aan de bestedingsdoelen. Dit kan opgelost worden door voor duidelijke, eenvoudige bestedingsvoorwaarden te zorgen én door voorwaarden vooral te koppelen aan processtappen (bijv. het betrekken van de MR) en niet aan resultaten of uitgaven.
- o De uitvoeringsconsequenties moeten onder andere met DUO en de Inspectie van het Onderwijs verder in kaart worden gebracht. Beide partijen zijn al aangehaakt, maar zullen ook in het wetgevingstraject nauw worden betrokken, onder andere via het doen van een uitvoeringstoets.
- o Ambtelijk PO-Raad en VO-raad benadrukten vooral het probleem rond de huidige 'subsidie-confetti' en 'governance-spaghetti'. Als er wordt gekozen voor een nieuw financieringsinstrument is een duidelijke afbakening hiervan ten opzichte van bekostiging en subsidie noodzakelijk. Anders wordt dit probleem alleen maar versterkt door de introductie van een nieuw financieringsinstrument. De raden benadrukten de uitgangspunten voor doelfinanciering die de Onderwijsraad in het rapport *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden* heeft opgesteld (terughoudend en tijdelijk inzetten, en het tijdelijk karakter). Hieraan kan tegemoet worden gekomen door het nieuwe financieringsinstrument alleen tijdelijk in te zetten bij structurele doelen waar structureel geld beschikbaar voor is. Dat betekent dat bij nieuw beleid/nieuwe middelen er in de eerste jaren extra kan worden gestuurd en gemonitord middels het nieuwe instrument. Als de gewenste verandering is ingezet, kan dan worden overwogen om de middelen te verwerken (aanvullende) bekostiging.
- Begin 2023 willen we een breder gesprek met u over sturing en lumpsum, mede naar aanleiding van (de uitkomsten van) het IBO Sturing op onderwijskwaliteit, de motie van Beertema (over het evalueren van het huidige bestuursmodel en de voor- en nadelen van de lumpsumfinanciering kritisch te bezien) en de mogelijke keuze om een deel van de lumpsum specifiek in te zetten voor basisvaardigheden.

Datum

7 december 2022

→ Hoe past dit bij
Bavin planne?

Bevragen

Bijlage 1. Huidige financieringsinstrumenten

Datum

7 december 2022

Momenteel zijn er feitelijk twee financieringsinstrumenten voor schoolbesturen, namelijk bekostiging en subsidies.

Bekostiging

- Bekostiging (zowel basis- als aanvullende bekostiging) gaat volgens de lumpsumsystematiek. Schoolbesturen zijn vrij om de bekostiging te besteden aan (onderwijskundige) doelen, binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Er zijn hierdoor in beginsel géén specifieke bestedingsdoelen afdwingbaar.
- Schoolbesturen verantwoorden zich over de lumpsum in het jaarverslag en – in toenemende mate – ook via (openbare) benchmarks. Het jaarverslag wordt gecontroleerd door de accountant, de inspectie en het intern toezicht zien toe op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het financieel beheer.
- Terugvordering is alleen mogelijk als:
 - o uitgaven onrechtmatig zijn gedaan (bij financieel wanbeheer);
 - o bekostiging onrechtmatig is verkregen; of
 - o sprake is van evident ondoelmatige aanwending.

Terugvordering is niet mogelijk als het niet aan specifieke doelen is uitgegeven of als niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan, ook als deze bij verstrekking van de (aanvullende) bekostiging benoemd zijn als doelen of voorwaarden. In veel gevallen zullen de middelen aan de juiste doelen worden uitgegeven, maar op dit moment kan er niet worden ingegrepen als dat bij sommige scholen/besturen niet het geval is.

- De basisbekostiging wordt altijd ambtshalve (zonder aanvraag) toegekend. Aanvullende bekostiging kan zowel ambtshalve als op aanvraag worden verstrekt. Indien de bekostiging ambtshalve wordt verstrekt, kan OCW op basis van objectieve gronden de doelgroep bepalen.

Subsidie

- Met subsidies kunnen tijdelijk middelen gericht naar schoolbesturen worden overgeheveld, voor een specifiek doel. Er kunnen specifieke voorwaarden aan verbonden worden, zowel op in-, through-, als output. Bij subsidies kan de bestedingsvrijheid voor schoolbesturen kleiner zijn dan bij bekostiging.
- Bij subsidies is het mogelijk om specifieke verantwoording te vragen, naast de standaard verantwoording in het jaarverslag.
- Terugvordering van (een deel van) de subsidie is mogelijk als niet aan de subsidievoorwaarden is voldaan.
- Een subsidie wordt op aanvraag verstrekt en vergt daarmee een actieve handeling van het schoolbestuur. Een subsidie is op basis van vrijwilligheid en geschikt voor stimuleringsbeleid.
- De doelgroep van de ontvangers wordt beleidsmatig bepaald, maar de groep die de subsidies daadwerkelijk ontvangt is afhankelijk van of een schoolbestuur de subsidie aanvraagt of niet. Hierdoor is het mogelijk dat een regeling wordt overtekend of juist ondertekend.

Datum

7 december 2022

Samengevat zijn dit de voor- en nadelen, respectievelijk + en -, van beide instrumenten.

Bekostiging	Subsidie
+ Zonder aanvraag	- Aanvraag nodig
+ Doelgroep beleidsmatig bepaald	- Schoolbestuur kiest: wel/niet aanvragen
- Geen afdwingbaar (specifiek) doel	+ Afdwingbaar (specifiek) doel
- Geen specifieke verantwoording	+ Wel specifieke verantwoording
- Niet terugvorderen	+ Wel mogelijkheden tot terugvorderen

Bijlage 2. Overzicht nieuwe financieringsinstrumenten

Na de introductie van het nieuwe financieringsinstrument zijn er drie hoofdvormen van financiering mogelijk, namelijk (aanvullende) bekostiging, het nieuwe financieringsinstrument en subsidie. Hieronder wordt weergegeven wanneer welk instrument toegepast zou moeten worden. Dit kader moet nog preciezer worden uitgewerkt, parallel aan het wetsvoorstel.

Datum

7 december 2022

Instrument	Toepassing
Basisbekostiging	De basisbekostiging is beleidsarm en bedoeld voor de financiering van personeelslasten en materiële lasten voor het verzorgen van goed onderwijs. De basisbekostiging is lumpsum en wordt zonder aanvraag ontvangen. De basisbekostiging betreft veruit het grootste deel van de onderwijsmiddelen.
Aanvullende bekostiging ³	De aanvullende bekostiging is bedoeld als een aanvulling op de basisbekostiging gebaseerd op beleidsmatige doelen of doelgroepen. Met deze middelen wordt een richting meegegeven, maar deze richting is niet afdwingbaar. Aanvullende bekostiging is lumpsum en wordt in de meeste gevallen zonder aanvraag ontvangen.
Nieuw financieringsinstrument	Het nieuwe financieringsinstrument is bedoeld voor de situatie waarbij aanvullende bekostiging of subsidie niet volstaat. Dit instrument is in feite een vorm van aanvullende bekostiging met specifieke bestedingsvoorwaarden en wijkt af van het instrument subsidies op het wel of niet aanvragen. Er moet sprake zijn van een specifiek doel en de wens om daarop te sturen, zonder aanvraag, specifieke verantwoording, en er moet een wens zijn om te kunnen terugvorderen als de middelen niet aan het doel worden uitgegeven. Indien een aanvraag wenselijk/mogelijk wordt geacht, moet het instrument subsidies worden toegepast.
Subsidie	Een subsidie is geschikt voor middelen die tijdelijk voor een specifiek doel worden verstrekt, en waar meestal specifieke verantwoording over benodigd is. Er is een actieve handeling nodig van de school om de middelen aan te vragen. Tevens geschikt als er een wens is om te kunnen terugvorderen als de middelen niet worden besteed aan het specifieke doel.

³ In het po heet dit in sommige gevallen ook extra bekostiging. Dit is ook aanvullend op de basisbekostiging en ook bedoeld voor specifieke doelgroepen of doelen.

Bijlage 3. Planning juridisch traject

Voor het creëren van een juridische basis van dit financieringsinstrument is een wetstraject vereist. Dit proces kent de onderstaande stappen. Naar verwachting duurt het doorlopen van deze stappen circa 2 jaar. De eerste toepassing is op basis van deze strakke planning mogelijk per 1 januari 2025. Hierbij moet worden opgemerkt dat er veel wetgevingstrajecten lopen die capaciteit vragen van WJZ. Er is daardoor de kans dat de geplande datum niet wordt gehaald. De invoering is in grote mate afhankelijk van de tempo van het wetgevingstraject. De ontwerpfase duurt naar verwachting vier maanden. In die periode wordt het wetsvoorstel inclusief de Memorie van Toelichting uitgewerkt. Daarin moeten ook de inkadering van het nieuwe financieringsinstrument en de overige aandachtspunten een plek krijgen.

Datum

7 december 2022

Planning	Duur	Periode
Ontwerpen	4 maanden	januari – april 2023
Consultatie + toetsen	4 maanden	mei – augustus 2023
CWIZO/MR	1-1,5 maand	september – oktober 2023
Raad van State/nader rapport	3-4 maanden	november 2023 – februari 2024
TK	4-7 maanden	maart – augustus 2024
EK	3-4 maanden	september – november 2024
Bekendmaking + IWT	1 maand + VVM	bekendmaking: december 2024 inwerkingtreding: 1 januari 2025
Eerste toepassing	N.v.t.	vanaf 1 januari 2025

redacted on: 05/28/26

- Redaction (27 redactions)

1 Privilege / Exemption reason used:

1 -- "Persoonsgegevens" (27 instances)

Redacted pages:

Page 1, Persoonsgegevens, 2 instances
Page 2, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 8, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 12, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 13, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 14, Persoonsgegevens, 2 instances
Page 21, Persoonsgegevens, 11 instances
Page 22, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 24, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 27, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 34, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 39, Persoonsgegevens, 1 instance
Page 47, Persoonsgegevens, 2 instances
Page 48, Persoonsgegevens, 1 instance