Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 981 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet primair onderwijs BES en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de invoering van de mogelijkheid voor het funderend onderwijs bijzondere verplichtingen te verbinden aan aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen (gerichte bekostiging)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 oktober 2025 en het nader rapport d.d. 29 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2025 nr. 2025001067, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 15 oktober 2025, nr. W05.25.00133/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 2025, no.2025001067, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet primair onderwijs BES in verband met de invoering van de mogelijkheid voor het funderend onderwijs bijzondere verplichtingen te verbinden aan aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen, met memorie van toelichting.

Het primair en het voortgezet onderwijs wordt voor het grootste deel gefinancierd via een vrij te besteden lumpsum. De regering wenst echter meer zicht en grip te krijgen op de besteding van onderwijsmiddelen. Het wetsvoorstel regelt daarom een nieuwe geldstroom waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden, de zogeheten «gerichte bekostiging». Zo kan volgens de regering financiering met centrale sturing worden verstrekt ter verbetering van het onderwijs. In eerste instantie is de

kst-36981-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

gerichte bekostiging bestemd voor basisvaardigheden zoals Nederlands en rekenen. Indien scholen niet aan de verplichtingen voldoen, kan het geld worden teruggevorderd.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de financiering en de inrichting van het onderwijs onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Bij de invoering van de lumpsum was de bestedingsvrijheid van scholen het uitgangspunt, gebaseerd op vertrouwen in scholen in combinatie met een verantwoordingsplicht. Gradueel is echter een tendens zichtbaar waarbij het vrij besteedbare aandeel in de totale financiering afneemt. De voorgestelde gerichte bekostiging geeft deze ontwikkeling een verdere impuls.

In de afgelopen jaren is geleidelijk weg bewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Daarmee ontstaat in toenemende mate de situatie dat het stelsel aan de hand van twee tegengestelde uitgangspunten is ingericht: bestedingsvrijheid voor scholen enerzijds en centrale overheidssturing anderzijds.

Als gevolg daarvan rijst de vraag of de geschetste ontwikkeling niet neerkomt op een geleidelijke wijziging van het stelsel als zodanig. Indien daarvoor wordt gekozen, is het cruciaal dat een duidelijke keuze wordt gemaakt voor samenhangende uitgangspunten en ontwerpprincipes. Dit is niet alleen belangrijk uit het oogpunt van rechtszekerheid, rust en voorspelbaarheid voor scholen. Het schept ook helderheid in het debat met het parlement als medewetgever.

Daarnaast is het van belang dat een stelselwijziging expliciet en weloverwogen plaatsvindt. Die moet vanwege het uitgangspunt van proportionaliteit gebaseerd zijn op een gedegen probleemanalyse, voor zover mogelijk op basis van empirische gegevens. In de toelichting is niet aannemelijk gemaakt dat meer centrale sturing leidt tot een duurzame verbetering van het onderwijs. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van de bredere discussie over de wenselijke inrichting van het stelsel.

Voorts adviseert de Afdeling de ongewenste gevolgen van het wetsvoorstel opnieuw te wegen. Zij wijst in het bijzonder op het risico van het complexer maken van het financieringsstelsel en een verdere inperking van de bestedingsvrijheid van scholen. Tot slot bevat het wetsvoorstel een te ruime delegatiegrondslag.

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden bezien.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het primair en het voortgezet onderwijs wordt voor het grootste deel gefinancierd via de lumpsum. Deze bestaat uit twee onderdelen: de basisbekostiging en de aanvullende bekostiging. Beide geldstromen zijn vrij te besteden door onderwijsinstellingen. Een derde financieringsbron zijn subsidies, waaraan specifieke voorwaarden kunnen worden gesteld. Bij niet naleving kunnen deze worden teruggevorderd.

De aanvullende bekostiging heeft volgens de regering als nadeel dat er geen afdwingbare verplichtingen aan kunnen worden verbonden. Om dit te adresseren, introduceert het wetsvoorstel met de zogeheten «gerichte bekostiging» een nieuwe vorm van onderwijsfinanciering. Deze komt er in feite op neer dat aan het bestaande instrument van de aanvullende bekostiging wel afdwingbare eisen kunnen worden gesteld.

De regering wil de gerichte bekostiging inzetten voor een «duurzame verbetering» van het onderwijs. In eerste instantie zal deze verbetering worden gericht op «in ieder geval» de vakken Nederlands, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (basisvaardigheden). Daarnaast kan het instrument worden ingezet in spoedeisende situaties.[1]

De eisen aan de gerichte bekostiging worden nader geregeld bij ministeriële regeling.[2] De eisen kunnen betrekking hebben op het doel, de termijn en de activiteiten waaraan het geld mag worden besteed. Deze eisen kunnen nader geconcretiseerd worden in verplichtingen tot het opstellen van een plan van aanpak, activiteitenverslagen, registratie van het aantal uren respectievelijk leerlingen dat een bepaald lesaanbod krijgt, verplichtingen om samen te werken met andere scholen en communicatie. Tot slot kunnen er informatieverplichtingen worden verbonden aan de gerichte bekostiging ten behoeve van onderzoek en monitoring.[3] De instellingsaccountant en de inspectie controleren of aan de verplichtingen is voldaan. Om dergelijke controles mogelijk te maken, gelden er diverse registratie- en verantwoordingsverplichtingen.[4]

Achtergrond van het wetsvoorstel is dat de regering meer «zicht en grip» wil krijgen op de besteding van de onderwijsgelden en sterker wil sturen op verbetering van het onderwijs in de basisvaardigheden. Ook wijst de regering op de ambitie om de wildgroei aan subsidies tegen te gaan en om deze om te zetten naar solide en structurele bekostiging.[5] Het wetsvoorstel heeft volgens de regering geen directe gevolgen voor de regeldruk, omdat dit zal afhangen van de mate waarin er eisen worden gesteld.

2. Stelsel

De financiering van het onderwijs hangt onlosmakelijk samen met het sturingsmechanisme.[6] Dit betekent dat veranderingen in de financiering moeten worden bezien op de implicaties voor de inrichting van het stelsel als geheel.

a. Uitgangspunt stelsel: bestedingsvrijheid scholen

De lumpsumfinanciering is in 1996 ingevoerd in het voortgezet onderwijs en in 2006 in het primair onderwijs.[7] Dit betekent dat schoolbesturen één bedrag ontvangen voor personeel, huisvesting en onderwijsmiddelen. De lumpsum wordt berekend op basis van een bedrag per school en een bedrag per leerling.[8] Voordien bestond er een declaratiestelsel, waarbij scholen voorschotten moesten aanvragen die achteraf werden verrekend.

---

[1] Voorgesteld artikel 119a, vierde lid, WPO en de equivalente voorgestelde bepalingen in de WEC, WVO 2020 en WPO BES.

[2] Voorgesteld artikel 119a, tweede en vijfde lid, WPO en de equivalente voorgestelde bepalingen in de WEC, WVO 2020 en WPO BES.

[3] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 «Vormgeving gerichte bekostiging».

[4] Memorie van toelichting, paragraaf 6 «Toezicht en handhaving». In meer algemene zin houdt ook het interne toezicht (onder andere goedkeuring begroting en jaarverslag, stelt de accountant aan) en de medezeggenschapsraad (onder andere adviesrecht over het financieel beleid) een vinger aan de pols.

[5] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Aanleiding». Zie ook Onderwijsraad, 2022, Een duidelijke positie voor schoolbesturen en het regeerprogramma: Kamerstukken II 2024/25, 36 471, nr. 96.

[6] Zie in deze zin ook Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669.

[7] Zie voor het primair onderwijs Stb. 2005, 423 en Stb. 2006, 55. Zie voor het voortgezet onderwijs Stb. 1995, 318 en Stb. 1997, 21.

[8] Sinds de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs (per 2023) en het voortgezet onderwijs (per 2022).

Basisgedachte achter de introductie van de lumpsum was een vergroting van de autonomie en bestedingsvrijheid van scholen: «Meer ruimte geven aan scholen om het onderwijs te organiseren op basis van een eigen visie, en zo gebruik maken van de professionaliteit die op scholen aanwezig is, bevordert de kwaliteit van het onderwijs».[9] Het paste ook in de (al eerder ingezette) tendens van vereenvoudiging, deregulering en decentralisering in het onderwijs en in andere sectoren.[10] Ook meer recent heeft de wetgever deze basisgedachte achter de lumpsum bevestigd. Zo beoogt de Wet vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs om in het licht van de lumpsum de complexiteit en onbedoelde sturende werking te verminderen en de voorspelbaarheid te vergroten.[11]

De lumpsum stelt besturen bovendien in staat om integraal beleid te voeren en een meerjarige visie (en een bijbehorende meerjarige begroting) op te stellen en administratieve lasten te verminderen. Dat zijn weer elementen die voortvloeien uit de gedachte om door autonomievergroting de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dit vanuit het besef dat centrale aansturing geen oplossing was en geen recht deed aan de variëteit tussen scholen.[12] Ook vormde de ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen een uitdrukking van vertrouwen in de mogelijkheden van de school om hoogwaardige kwaliteit te leveren.[13]

Een zekere mate van autonomie van onderwijsinstellingen volgt ook uit de grondwettelijke onderwijsvrijheid, de verenigingsvrijheid en (in geval van bijzonder onderwijs) de godsdienstvrijheid. Die autonomie is niet absoluut en kan worden beperkt. Dergelijke beperkingen dienen wel proportioneel te zijn. Dat wil zeggen dat de beperking evenredig moet zijn aan het beoogde doel en geschikt moet zijn om dat doel te behalen. Daaruit volgt ook dat het overheidsingrijpen niet verdergaat dan strikt noodzakelijk is. Daarom moet worden gekozen voor de minst belastende maatregel (subsidiariteit).[14]

De regering benadrukte bij de invoering van de lumpsum dat autonomie niet vrijblijvend is: «bij meer autonomie en meer verantwoordelijkheid hoort ook een versterking van de verantwoording [...] meervoudige publieke verantwoording die voorziet in toezicht binnen de school en vanuit de overheid (inspectie, gemeente en het Ministerie van OCW)».[15] De lumpsum gaat dus gepaard met verplichtingen zoals een jaarverslag, een rol van de medezeggenschap en controle en toezicht inclusief verplichte accountantscontrole op de jaarstukken.[16]

---

[9] Kamerstukken II 2003/04, 29 736, nr. 3 en Kamerstukken II 1994/95, 23 948, nr. 3.

[10] Zo is ook de arbeidsvoorwaardenvorming stap voor stap meer gedecentraliseerd, volgend op de invoering van de lumpsum. Zie voor een uitgebreider historisch overzicht: IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs, 2022, paragraaf 3.4.

[11] Kamerstukken II 2020/21, 35 605, nr. 3, p. 14–15.

[12] Kamerstukken II 1994/95, 24 248, nr. 2.

[13] Idem.

[14] Zie onder meer artikel 23 van de Grondwet (onderwijsvrijheid), artikel 8 van de Grondwet (verenigingsvrijheid) en artikel 6 van de Grondwet (godsdienstvrijheid). Zie verder B.F.P.M. Lathouwers & E.P.M. Boef, «Over autonomie en overheidssturing in het onderwijs», *NTOR* 2024/29.

[15] Kamerstukken II 2003/04, 29 736, nr. 3.

[16] Er bestaan gedetailleerde voorschriften op dit vlak, zoals het accountantsprotocol onderwijs. De Onderwijsinspectie voert jaarlijks reviews uit op de accountants. Daarnaast wordt er via de methode xbrl aanvullende verantwoording gevraagd aan de schoolbesturen voor specifieke beleidsdoelen.

b. Tendens naar meer centrale sturing

De basisbekostiging is de belangrijkste inkomstenbron voor scholen. Het aandeel van de basisbekostiging in de totale financiering is in de loop der jaren echter wel afgenomen. In de periode 2010–2015 verliep nog circa 97% (primair onderwijs) respectievelijk 87% (voortgezet onderwijs) van de financiering via de basisbekostiging. In 2024 was dit aandeel teruggelopen tot ongeveer 77% voor beide onderwijssectoren.[17] In de plaats van de basisbekostiging is allengs meer geld via aparte regelingen verstrekt, zoals subsidies, aanvullende bekostiging en ondersteuningsfinanciering.[18]

Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf, maar moet gezien worden in het licht van een groeiende behoefte (bij de regering en het parlement) aan meer centrale overheidssturing in het onderwijs. Ook in recente Kamerbrieven is genoemd dat er behoefte is aan meer «grip» van de rijksoverheid op het onderwijs. Gesproken wordt van een «trendbreuk in de sturing op het onderwijs vanuit de overheid.[19]

Wat betreft de financiering constateert de Minister dat de lumpsum «te weinig grip» kent. Volgens de regering kunnen aan lumpsumbekostiging geen specifieke verplichtingen verbonden worden. Ook is deze te weinig transparant in de zin dat er te weinig zicht op de besteding van de middelen is. Hierdoor is er maatschappelijk en bij de regering en het parlement een beeld dat er veel geld in het onderwijs wordt geïnvesteerd, zonder dat er goed zicht is op de effecten van deze investeringen: hoe ze landen in de klas en bijdragen aan onderwijskwaliteit en kansengelijkheid, aldus de regering.[20]

De regering heeft eind 2024 in het «Herstelplan kwaliteit» aangekondigd de lumpsum te willen omvormen tot een bekostiging met normen voor besteding: «Er komt een norm voor de hoeveelheid middelen voor het primaire proces (deze landen in de klas) en een maximale norm voor overhead.»[21] In deze lijn is er nu ook een wetsvoorstel in voorbereiding dat (onder meer) ingrijpt op het personeelsbeleid door binnen de lumpsum de uitgaven voor externe inhuur te maximeren.[22] De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan dit herstelplan en de bredere discussie over (hervorming van) de financiering van het onderwijs.

c. Belang van samenhang

Gelet op het voorgaande rijst de vraag of de geschetste tendens niet neerkomt op een geleidelijke wijziging van het stelsel als zodanig. In algemene zin kan een stelselwijziging op zichzelf legitiem zijn als is aangetoond dat een stelsel niet functioneert of niet de gewenste resultaten oplevert. Cruciaal daarbij is een duidelijke keuze voor effectieve en samenhangende uitgangspunten en ontwerpprincipes. Dit is niet alleen belangrijk uit het oogpunt van rechtszekerheid, rust en voorspelbaarheid

---

[17] Percentages volgens berekeningen op verzoek ontvangen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

[18] Ook vindt er bekostiging plaats via samenwerkingsverbanden en ontvangen scholen subsidie van gemeenten en provincies, voor een deel gefinancierd uit specifieke uitkeringen van de rijksoverheid.

[19] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727.

[20] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, paragraaf 2.2.

[21] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 762.

[22] Het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen regelt dat maximaal 2% van de kosten voor personeel mag worden besteed aan leraren die niet in loondienst zijn van het bevoegd gezag (externe inhuur).

voor het onderwijsveld. Het schept ook helderheid voor het debat met het parlement als medewetgever.

De Afdeling merkt op dat met de hiervoor geschetste tendens naar centrale sturing stilaan is weg bewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Naast de basisgedachte bij de invoering van het stelsel (autonomie zorgt voor kwaliteit) heeft nu ook de idee postgevat dat meer centrale sturing nodig is om kwaliteit te waarborgen. Daarmee ontstaat in toenemende mate de situatie dat het stelsel aan de hand van twee tegengestelde uitgangspunten is ingericht.

In dit verband ontbreekt een gedegen probleemanalyse waarin uiteen wordt gezet welke problemen in het onderwijs met dit wetsvoorstel worden aangepakt.[23] Daarnaast is onduidelijk op welke wijze centrale sturing effectief leidt tot een duurzame verbetering van het onderwijs. Voor zover de leerprestaties niet aan de verwachtingen voldoen, is in de toelichting niet aannemelijk gemaakt dat dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop het stelsel is ingericht. De toelichting gaat niet in op mogelijke alternatieven om de onderwijskwaliteit te bevorderen.

Daarnaast is het van belang dat een wijziging van het stelsel weloverwogen en expliciet plaatsvindt. Die moet vanwege het genoemde uitgangspunt van proportionaliteit gebaseerd zijn op een gedegen probleemanalyse, voor zover mogelijk op basis van empirische gegevens. Tevens moeten daarbij de gevolgen en (onbedoelde) neveneffecten (zie hierna punt 3) in ogenschouw worden genomen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van de bredere discussie over de wenselijke inrichting van het stelsel. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan een gemotiveerde probleemanalyse alsmede aan de wijze waarop dit probleem effectief wordt aangepakt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: afdeling) is de aanleiding (paragraaf 2.1), probleembeschrijving (paragraaf 2.2) en probleemaanpak significant gewijzigd en aangevuld (paragraaf 2.4) in de memorie van toelichting (MvT). Er is daarbij duidelijker gemaakt dat het wetsvoorstel voortkomt uit analyses in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid (hierna: IBO).[24] Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Volgens het IBO kan de overheid niet langer tevreden zijn met het (enkel) realiseren van extra financiële middelen voor het onderwijs, maar zal zij scholen en docenten concreter moeten helpen bij het realiseren van beter onderwijs.[25] Daarbij is gekeken naar verschillende sturingsfilosofieën, waarbij wordt geconcludeerd dat geen sturingsmodel empirisch gezien een hogere onderwijskwaliteit oplevert. Desalniettemin dient de overheid volgens het IBO een sturingskeuze te maken en die consistent uit te voeren zodat alle actoren hun rol ook goed kunnen invullen. Dit verschaft duidelijkheid naar het onderwijsveld. In het IBO is geconcludeerd dat de sturing vanuit de overheid tot dan toe niet effectief is en er onvrede heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de sturing vanuit de overheid,

---

[23] Zie over het belang van een zorgvuldig beleidsproces en een goed onderbouwde probleemanalyse reeds het toetsingskader van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, paragraaf 6.5.

[24] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022. Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727.

[25] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 1.

dan wel vanuit de besturen.[26] Om effectief te kunnen sturen moeten de volgende elementen op orde moeten zijn: heldere en gedragen doelen, zicht op prestaties, de juiste prikkels vanuit beleid en voldoende uitgeruste actoren. Ook blijkt uit het IBO dat voor vragen die het schoolbestuur overstijgen een sterk autonoom model (met veel ruimte voor het schoolbestuur) minder geschikt is. Thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort overstijgen het niveau van het schoolbestuur en vragen dan om samenwerking en actieve sturing vanuit de overheid. Bij die meer actieve sturing passen dan ook maatregelen zoals een gerichte financiering.[27] Het IBO concludeerde dan ook dat het huidige stelsel beter kan functioneren als knelpunten ten aanzien van doelen, prestaties en prikkels worden opgelost. Daarmee blijft de autonomie van scholen het uitgangspunt. De introductie van gerichte bekostiging kan niet worden gezien als een stelselwijziging.[28]

Naar aanleiding van deze conclusie is wel een herijking in het sturingsmodel in het funderend onderwijs aangekondigd. Hiervoor zijn vele gesprekken gevoerd met betrokkenen in het onderwijs, wat heeft geleid tot een probleemanalyse over sturing. Samengevat zijn de volgende drie problemen die betrekking hebben op het wetsvoorstel geïdentificeerd:

- De overheid stuurt onduidelijk, inconsistent en veel: het heeft de overheid lange tijd ontbroken aan heldere doelen en een langetermijnvisie. Daarnaast stuurde de overheid inconsistent. Zo is het schoolbestuur eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, maar is er regelmatig door de overheid om besturen heen gestuurd door verantwoordelijkheden op schoolniveau te beleggen. Tot slot stuurde de overheid veel en overlaadde daarmee het onderwijsveld met beleidsmaatregelen.
- Te veel incidentele middelen en de lumpsum kent beperkingen: extra middelen werden vaak incidenteel als subsidie verstrekt bovenop de bekostiging, zelfs als die structureel beschikbaar waren. Daarnaast is de lumpsum onvoldoende transparant. Het is niet voldoende zichtbaar wat er met de bekostiging gebeurt, wat kan leiden tot wantrouwen binnen de schoolorganisatie en vanuit de regering en het parlement. Tot slot is er behoefte aan meer grip op de middelen. De huidige bekostiging heeft niet de mogelijkheid om verplichtingen te stellen.
- Sturing binnen de schoolorganisatie is onvoldoende geborgd: de schoolleider heeft een te beperkte (formele) verantwoordelijkheid binnen de schoolorganisatie, terwijl deze eigenlijk een sleutelpositie heeft. De rolvastheid en professionaliteit van onderwijsprofessionals kan beter en de huidige medezeggenschapsregels leiden niet altijd tot gedragen beslissingen.

Wat betreft bekostiging is het probleem dus dat er sprake is van te veel incidentele financiële middelen en kent de lumpsum beperkingen. Sinds 2020 zijn er veel incidentele middelen, naast de structurele bekostiging, verstrekt. Het personeel dat wordt aangesteld met incidentele middelen kan in veel gevallen niet voor langere tijd aan de school worden verbonden, wat extra problematisch is vanwege de arbeidsmarkttekorten. Daarnaast is er te weinig zicht op de besteding van de (extra) middelen in de maatschappij en bij de regering en het parlement. En omdat er geen specifieke verplichtingen aan verbonden kunnen worden kent de bekostiging ook weinig grip.[29]

---

[26] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 4.
[27] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 5.
[28] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 49 en 50.
[29] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 5.

Om deze problemen te adresseren zijn meerdere uitgangspunten gepresenteerd. Van een aantal uitgangspunten is gesteld dat deze moeten worden aangepakt ongeacht de keuze voor een bepaald sturingsmodel. Ten eerste neemt de overheid regie over het onderwijs meer ter hand door een heldere keuze te maken voor de sturingswijze en daar langjarig aan vast te houden. Ten tweede is het wenselijk om aan de hand van een langetermijnaanpak en/of langjarige doelen de prioritaire thema's basisvaardigheden, kansengelijkheid en het leraren- en schoolleiderstekort aan te pakken. Ten derde is het wenselijk om structurele taken structureel te bekostigen. Er wordt nu te vaak voor subsidies gekozen, omdat een passend bekostigingsinstrument ontbreekt. Ten vierde is voor alle actoren verdere professionalisering van belang en ten vijfde moet samenwerking de norm worden. Alleen de eerste vier punten hebben betrekking op het wetsvoorstel.

In paragraaf 2.2 van de MvT wordt verder uitgelegd dat de combinatie van de beschreven eerste drie uitgangspunten (regie ter hand nemen, prioritaire thema's aanpakken en structurele taken structureel bekostigen) terugkomen in het voorliggende wetsvoorstel. Dit past in het bredere pakket van maatregelen, zoals transparantie in de bestedingen aan overhead en onderwijspersoneel en het omzetten van subsidie naar bekostiging voor structurele taken. Het wetsvoorstel gerichte bekostiging is bedoeld om een lacune in het financiële instrumentarium op te vullen. Op dit moment kan de regering voor specifieke situaties geen tijdelijke verplichtingen aan (structurele) bekostiging stellen. Hierdoor is de afgelopen jaren vaak voor subsidies gekozen bij het verstrekken van nieuwe financiële middelen, terwijl deze middelen wel structureel beschikbaar waren. Dat zit schoolbesturen in de praktijk in de weg, omdat zij geen duurzame investeringen kunnen doen. Ook biedt het de regering weinig mogelijkheden om tijdelijk verplichtingen te kunnen stellen aan structurele bekostiging. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van onderwijsbeleid voor de inzet op specifieke thema's. Met gerichte bekostiging kunnen bestaande subsidies voor duurzame onderwijsverbeteringen worden omgezet in structurele bekostiging, waarbij tijdelijke verplichtingen nog steeds zinvol kunnen zijn. Daarnaast wordt aan schoolbesturen meer zekerheid gegeven door structurele bekostiging te verstrekken, terwijl er tegelijkertijd nog wel tijdelijk verplichtingen kunnen worden gesteld. Met de introductie van gerichte bekostiging kan de overheid meer regie nemen op de prioritaire thema's basisvaardigheden, kansengelijkheid en het leraren- schoolleiderstekort door voor deze onderwerpen verplichtingen te kunnen verbinden aan de bekostiging.

Basisbekostiging en autonomie van schoolbesturen via lumpsumbekostiging blijft het uitgangspunt. Dat is in paragraaf 2.4.1 van de MvT verder verduidelijkt. Uitgangspunt voor dit wetsvoorstel en de doelen waarvoor gerichte bekostiging kan worden ingezet, is dat er niets verandert aan het karakter van de basisbekostiging. De basisbekostiging betreft het overgrote deel van de financiering van scholen en moet namelijk voldoende zijn om te voorzien in de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school. Basisbekostiging wordt verstrekt om aan de deugdelijkheidseisen te kunnen voldoen. De verantwoording over de lumpsum vindt plaats middels een jaarverslag met controle door de accountant en via controle en toezicht door onder andere de medezeggenschapsraad en de onderwijsinspectie

Gerichte bekostiging is enkel bedoeld om vanuit de overheid op een beperkt aantal aanvullende doelen bij te kunnen sturen en regie te pakken. Sturing door middel van het stellen en wijzigen van deugdelijkheidseisen (als alternatief toegevoegd in paragraaf 2.3 van de MvT) is echter niet altijd mogelijk en is ook niet in alle gevallen tijdig genoeg. Deugdelijk-

heidseisen gelden voor alle scholen, terwijl het soms nodig is om slechts een deel van de scholen te bereiken. Verder zijn deugdelijkheidseisen minimumeisen, en dus niet gericht op het behalen van resultaten. Daarom kan het in bepaalde situaties passend zijn om verplichtingen niet via deugdelijkheidseisen te regelen. Ook omdat het stellen van deugdelijkheidseisen geen oplossing is als beoogd wordt iets te stimuleren, maar niet verplicht te stellen. Om die reden wordt er in het huidige stelsel steeds gebruik gemaakt van subsidies, ook op onderwerpen die meer geschikt zijn voor bekostiging. Daarnaast sluiten reguliere verantwoordingsverplichtingen en controlemechanismen van de bekostiging soms onvoldoende aan bij prioriteiten op een specifiek onderwerp. Zo is het jaarverslag altijd achteraf, terwijl het op prioritaire thema's wenselijk kan zijn voor de overheid om al gedurende het kalenderjaar verantwoording te vragen om betere ondersteuning te verzorgen en te kunnen bijsturen.

Gerichte bekostiging is bedoeld voor selectieve inzet en niet bedoeld om bestaande middelen uit de lumpsum te vervangen. De basisbekostiging met bestedingsvrijheid blijft dus in stand. In het wetsvoorstel wordt dit op verschillende manieren geborgd. Paragraaf 2.4.1. van de MvT licht verder toe hoe die inzet zich verhoudt tot de basisbekostiging door middel van een voorbeeld voor de verbetering van basisvaardigheden.

In paragraaf 2.2 van de MvT is verder gereflecteerd op de ontwikkelingen van de bekostiging, waarbij het aandeel van de basisbekostiging licht is gedaald door de vele incidentele investeringen vanuit de overheid. Deze investeringen zijn veelal verstrekt via subsidies of aanvullende bekostiging. Hierdoor is het aandeel van de basisbekostiging licht gedaald. Echter, er is geen sprake geweest van een afname van de basisbekostiging in absolute zin. De basisbekostiging blijft nog steeds het grootste onderdeel van de bekostiging.

De regering kan zich niet vinden in de constatering van de Afdeling dat met de tendens naar centrale sturing stilaan is wegbewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Zoals hiervoor aangegeven blijven de belangrijkste uitgangspunten van de bekostiging, waaronder het karakter van de basisbekostiging en de lumpsum, juist in stand voor het overgrote deel van de bekostiging. Wel wordt onderkend dat aan de relatie met sturing onvoldoende aandacht is besteed in de MvT van dit wetsvoorstel. Daarom is naar aanleiding van het advies paragraaf 2.2 van de MvT aangevuld met een toelichting op de ontwikkelingen rondom sturing en de verhouding met gerichte bekostiging. En zoals eerder genoemd is in paragraaf 2.4.1 van de MvT verder verduidelijkt dat basisbekostiging en autonomie van schoolbesturen het uitgangspunt blijven. Het is wenselijk gerichte bekostiging beperkt in te zetten voor specifieke onderwerpen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over het bezien van het wetsvoorstel in het licht van de bredere discussie over de wenselijke inrichting van het stelsel is de afbakening van het doel opnieuw afgewogen. Er is daarom voor gekozen om het doel van gerichte bekostiging aan te scherpen naar «het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs». Binnen dit doel zijn drie concrete onderwerpen opgenomen, te weten «verbetering basisvaardigheden, bevorderen gelijke kansen van leerlingen en ten behoeve van de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel». Daarbij is verduidelijkt dat deze doelen volgen uit het eerder genoemde IBO.

De bedoeling hiervan is om op voorhand meer duidelijkheid te geven over de mogelijke toepassing van gerichte bekostiging. Daarnaast kunnen binnen het doel «het bevorderen van noodzakelijke en duurzame

verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs» bij algemene maatregel van bestuur nog onderwerpen worden toegevoegd. Omdat het niet uit te sluiten is dat op termijn ook andere thema's zich zullen aandienen, is bovenstaande nodig om het wetsvoorstel toekomstbestendig te maken.

3. Gevolgen

In het licht van het voorgaande wijst de Afdeling op de gevolgen die het wetsvoorstel in zich bergt voor de financieringssystematiek. De Afdeling benadrukt dat deze gevolgen, meer dan nu het geval is, expliciet moeten worden betrokken bij de afweging om te komen tot meer centrale sturing.

a. Toename complexiteit financiering

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw financieringsinstrument toegevoegd, met veel kenmerken van subsidies. Zo kunnen verplichtingen worden gesteld aan de besteding van de middelen, zoals de termijn en de activiteiten. Ook voor de controleerbaarheid door de accountant zijn registratie- en verantwoordingsverplichtingen noodzakelijk. Daarnaast kunnen de middelen bij niet naleving worden teruggevorderd. Dit maakt de financiering niet alleen tijdelijk maar ook voorwaardelijk, terwijl juist solide en structurele bekostiging het doel was. Dat de regering de intentie heeft om «beperkt» gebruik te maken van gerichte bekostiging, doet daar niet aan af.

Dit nieuwe financieringsinstrument komt de overzichtelijkheid van het al complexe financieringssystematiek niet ten goede. Als gevolg hiervan nemen de administratieve lasten toe en wordt de uitvoeringspraktijk complexer voor zowel de scholen als voor de accountant en de uitvoerder.[30]

Vergeleken met subsidies – waar de administratieve lasten volgens de regering «fors» zijn – wordt gesteld dat gerichte bekostiging minder lasten met zich meebrengt. Dit komt vooral omdat geen aanvraag nodig is. De Afdeling merkt op dat de diverse genoemde nadelen van onderwijssubsidies (wildgroei subsidies,[31] *administratieve lasten, te veel tijdelijke doelfinanciering in plaats van structureel) voor een groot deel door de Minister zelf kunnen worden opgelost. Te denken valt aan een sanering van het aantal subsidieregelingen, een verlichting van de aanvraagprocedure en van de subsidievoorwaarden zelf. Op deze wijze kan ook de complexiteit en regeldruk voor scholen worden gereduceerd, die nu veel inspanning kwijt zijn aan relatief kleine geldstromen.*

b. Inperking bestedingsvrijheid scholen

Het wetsvoorstel creëert een grondslag voor gerichte bekostiging voor «het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs».[32] *De middelen zijn weliswaar bedoeld als «extra», bovenop de basisbekostiging, maar in de praktijk kan hiermee de bestedingsvrijheid die kenmerkend is voor de basisbekostiging worden aangetast. De gerichte bekostigingsmiddelen zijn namelijk te besteden aan zaken waarvoor ook de basisbekostiging wordt gebruikt.*

---

[30] In de consultatie is hier ook op gewezen door onder meer de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en de Dienst Uitvoering Onderwijs (uitvoeringstoets van 25 maart 2025).

[31] In dit verband wordt in de consultatie ook gesproken van «subsidieconfetti».

[32] Voorgesteld artikel 119a van de WPO.

Door eisen te stellen (bijv. een plan van aanpak op basis van wetenschappelijke inzichten en registratievereisten) aan activiteiten die ook uit de basisbekostiging worden betaald, wordt de autonomie en professionele ruimte van de schoolbesturen ingeperkt om keuzes te maken over de besteding van financiële middelen. Ook kan het verstorend werken op de lange-termijnkeuzes die schoolbesturen maken over onderwijsprocessen die om samenhang vragen. Gerichte bekostiging ziet immers op deelaspecten en is in beginsel tijdelijk.[33] Dit laatste impliceert ook dat scholen terughoudend zullen zijn om vast personeel aan te nemen.

De Afdeling merkt in verband hiermee op dat de toelichting stelt dat middelen alleen besteed mogen worden aan doelen waaraan ook de basisbekostiging wordt besteed. Tegelijkertijd is het volgens de toelichting belangrijk dat de bestedingsverplichtingen niet treden binnen de reguliere algemene doelen van besteding van onderwijsbekostiging.[34] Dit levert naast de genoemde meer fundamentele vragen over de autonomie van schoolbesturen, ook praktische verantwoordings- en controlevragen op over wanneer iets rechtmatig is en als gerichte bekostiging mag worden verantwoord.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel nader te bezien gelet op de gevolgen voor de complexiteit van de financiering, de administratieve lasten en voor de bestedingsvrijheid van scholen.

De regering is het eens met de opmerking van de Afdeling dat met gerichte bekostiging ook structurele bekostiging wordt beoogd. Daarom zijn het wetsvoorstel en de MvT zodanig aangepast dat de gerichte bekostiging in principe structureel kan zijn en daarmee bijdraagt aan het maken van keuzes op de lange termijn. Dit moet voorkomen dat scholen terughoudend zijn om bijvoorbeeld vast personeel aan te nemen. Voor de categorie spoedsituaties geldt dat structurele bekostiging uiteraard niet zal worden toegepast. Dit maakt het stelsel voorspelbaarder en daarmee minder complex.

De introductie van gerichte bekostiging maakt het stelsel ook minder complex als de mogelijkheid wordt geboden binnen de bekostiging hier verplichtingen aan te kunnen verbinden, waardoor het niet meer nodig is subsidies te gebruiken voor zaken waarvoor bekostiging is bedoeld. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.2 van de MvT.

Gerichte bekostiging is bedoeld als minder belastend instrument dan subsidies voor zowel scholen als uitvoerder. Met gerichte bekostiging is het mogelijk om het aantal subsidieregelingen te verminderen, en daarmee de administratieve lasten (bijvoorbeeld voor een aanvraag) te verminderen. Waar subsidies per definitie tijdelijk zijn, is dat bij gerichte bekostiging niet het geval. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel zo aangepast dat de gerichte bekostiging structureel kan zijn waarbij de bijzondere verplichtingen voor een periode van ten hoogste vijf jaar kunnen worden opgelegd, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid. Het wetsvoorstel is daarbij tevens zo aangepast dat artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet niet langer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Hierdoor is de maximale duur van gerichte bekostiging niet langer begrensd op een periode van 5 jaar, wat wel het geval was in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel waarin artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet van overeenkomstige toepassing werd verklaard op gerichte bekostiging. Hierdoor is het mogelijk om tijdelijke subsidies daadwerkelijk om te zetten naar structurele bekostiging, maar

[33] Zie ook Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag 2023.
[34] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 «Vormgeving gerichte bekostiging».

met tijdelijke verplichtingen van maximaal 5 jaar met eenmalige verlengingsmogelijkheid. Tijdens de eerste jaren is er via de gerichte bekostiging nog grip op de (besteding van de) middelen. Hierdoor maakt het wetsvoorstel solide en structurele bekostiging mogelijk. Het is van belang om de verplichtingen proportioneel en beperkt in te zetten met het oog op de administratieve- en controlelasten. De administratieve lasten voor schoolbesturen dalen in elk geval doordat er geen subsidieaanvraag meer nodig is. Het verminderen van het aantal incidentele subsidieregelingen op aanvraag en het omzetten naar structurele bekostiging moet bijdragen aan een minder complex bekostigingsstelsel. Wanneer de bijzondere verplichtingen niet meer gelden, loopt deze bekostiging door als reguliere (aanvullende) bekostiging indien de gerichte bekostiging structureel is vormgegeven.

Gerichte bekostiging is een vorm van aanvullende bekostiging, en kent daarmee dezelfde bestedingsruimte als aanvullende- en basisbekostiging. Deze bestedingsruimte kan worden beperkt door het opleggen van bestedingsverplichtingen, maar dat hoeft niet. Bestedingsverplichtingen zijn alleen van nut als de middelen bedoeld zijn voor uitgaven die niet reeds worden gedaan vanuit de reguliere bekostiging. Immers, als dezelfde uitgaven reeds vanuit de reguliere bekostiging worden gedaan, kunnen deze uitgaven worden verantwoord onder de gerichte bekostiging. In dat geval heeft de gerichte bekostiging geen meerwaarde en leidt dit alleen tot extra administratieve- en uitvoeringslasten. Een goed voorbeeld hiervan zijn de CO_2-meters die werden bekostigd in het kader van de coronapandemie. Dit waren nieuwe uitgaven die eenvoudig zijn te verantwoorden middels een factuur. Voor nieuwe onderwerpen waarvoor je bestedingsverplichtingen kan toepassen is het van belang dat het zaken betreft die los van reguliere uitgaven te verantwoorden en te controleren zijn. Dat zijn in principe materiële zaken, die in aantallen en met een bepaalde prijs uit te drukken zijn, en die met een factuur verantwoord kunnen worden.

Het is van belang om te benadrukken dat bestedingsverplichtingen niet standaard worden toegepast bij gerichte bekostiging. Het is goed mogelijk om gerichte bekostiging toe te passen zonder bestedingsverplichtingen, maar met bijvoorbeeld alleen verplichtingen aan de activiteit zoals het opstellen van een plan van aanpak. Daarnaast wordt gerichte bekostiging toegepast voor nieuwe middelen en is het niet bedoeld voor de reeds aanwezige middelen in de reguliere bekostiging. Voor deze extra middelen van gerichte bekostiging worden extra inspanningen gevraagd ten opzichte van de werkzaamheden betaald uit de reguliere bekostiging. Deze inspanningen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het opstellen van een plan van aanpak volgens een voorgeschreven format en het voorleggen van dat plan voor advies aan de medezeggenschapsraad. Deze verplichtingen zijn lichter dan bestedingsverplichtingen, maar kunnen wel bijdragen aan de juiste besteding van de middelen. Hierdoor beperken de verplichtingen van de gerichte bekostiging de financiële keuzes over de reguliere bekostiging niet. De bestedingsvrijheid wordt alleen (deels) ingeperkt bij het gebruik van bestedingsverplichtingen. Echter, het staat scholen vrij om geen gebruik te maken van gerichte bekostiging. De basisbekostiging moet daarbij voldoende zijn voor een school in normale omstandigheden (zie o.a. artikel 116, vijfde lid, van de Wpo).

Verder is in hoofdstuk 5 van de MvT toegelicht dat de effecten van de invoering van gerichte bekostiging worden gemonitord, naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt. Er wordt binnen twee jaar na inwerkingtreding van gerichte bekostiging een invoeringstoets gedaan met aandacht voor de gevolgen voor het onderwijsveld en de uitvoering.

4. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel regelt dat bijzondere verplichtingen aan gerichte bekostiging worden gesteld op het niveau van de ministeriële regeling.[35] Volgens de toelichting is dit niveau van regelgeving onder andere van belang om in spoedeisende situaties slagvaardig te kunnen handelen. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit kan het ook in minder spoedeisende situaties wenselijk zijn verplichtingen gemakkelijk te kunnen wijzigen.[36]

De Afdeling merkt op dat bij delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de Minister terughoudendheid op zijn plaats is. Dit is slechts aanvaardbaar in geval van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.[37]

Met dit wetsvoorstel krijgt de Minister de mogelijkheid om vergaand centraal te sturen in het onderwijs. Dit raakt, zoals de toelichting ook onderkent, tevens aan de grondwettelijke inrichtingsvrijheid. Het niveau van de ministeriële regeling is daarvoor niet passend. Het stellen van bijzondere verplichtingen aan de besteding van middelen uit de gerichte bekostiging dient om die reden ten minste te worden geregeld krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur.[38]

Daarnaast is het volgens de toelichting de bedoeling dat bij ministeriële regeling ook een nadere invulling kan worden gegeven aan wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van de bijzondere verplichtingen.[39] De Afdeling merkt op dat dit niet expliciet volgt uit de voorgestelde wettekst. Dit betekent dat de delegatiegrondslag op dit punt niet concreet en nauwkeurig is begrensd. In dit geval moet daarom de delegatiegrondslag expliciet vermelden dat daaronder ook de nadere invulling van de gevolgen van het niet nakomen van de bijzondere verplichtingen valt.[40]

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door te voorzien in een delegatiegrondslag waarin het stellen van bijzondere verplichtingen en de gevolgen van het niet nakomen daarvan ten minste worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

In navolging van de door de Afdeling genoemde bezwaren tegen delegatie van regels inzake bijzondere verplichtingen naar het niveau van een ministeriële regeling is de regering van oordeel dat gerichte bekostiging beter geregeld kan worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, voor zover de gerichte bekostiging wordt verstrekt met het oog op noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. De bijzondere verplichtingen dienen daarbij te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

---

[35] Artikel 119a, tweede en vijfde lid, van de WPO en de equivalente voorgestelde bepalingen van de WEC, WVO 2020 en de WPO BES.

[36] Memorie van toelichting, paragraaf 3 «Verhouding tot de vrijheid van onderwijs».

[37] Zie aanwijzing 2.24 («Toelaatbaarheid delegatie aan Minister») van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[38] Vergelijk het advies van de Raad van State van 19 oktober 1993 over de Wet weer samen naar school, Kamerstukken II 1993/94, 23 486, B, p. 3; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 mei 2013 over de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wettelijk regelen van de verbetertermijn voor zeer zwakke instellingen die bestaan uit basisscholen, (W05.13.0078/I), Kamerstukken II 2013/14, 33 796, nr. 4, punt 1.

[39] Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 «Gevolgen niet voldoen verplichtingen».

[40] Zie aanwijzing 2.23 («Begrenzing delegatie») van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook het advies van 18 juni 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet Modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en voortijdig schoolverlater Caribisch Nederland, (W05.25.00094/I), punt 2.

Mede gelet op de door de Afdeling aangehaalde aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR) is voor gerichte bekostiging en de daaraan verbonden bijzondere verplichtingen met het oog op spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang wel in delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling voorzien. Voorkomen moet worden dat er in spoedeisende situaties niet tijdig kan worden gehandeld omdat eerst een traject tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur moet worden doorlopen. Indien gerichte bekostiging wordt geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is, overeenkomstig aanwijzing 2.24 van de AR, delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling mogelijk gemaakt voor voorschriften van administratieve aard en voorschriften die betrekking hebben op de verantwoording van gerichte bekostiging.

In reactie op de opmerking van de Afdeling over de delegatiegrondslag voor de gevolgen van het niet nakomen van bijzondere verplichtingen merkt de regering op dat in deze grondslag al was voorzien in het voorgestelde artikel 169, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs en overeenkomstige artikelen in de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet primair onderwijs BES. Anders dan de Afdeling is de regering van oordeel dat de genoemde grondslagen om deze gevolgen te regelen voldoende concreet en begrensd zijn. De opmerking in het advies is mogelijk gebaseerd op de veronderstelling dat de grondslag om deze gevolgen te regelen is gelegen in de artikelen 119 en 119a van de Wet op het primair onderwijs en overeenkomstige artikelen in andere wetten. In die artikelen is de algemene grondslag geregeld om regels te stellen over aanvullende bekostiging. In lijn met de hiervoor genoemde aanpassing van het delegatieniveau is overigens in artikel 169, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs mogelijk gemaakt dat deze gevolgen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld.

Het wetsvoorstel, hoofdstuk 3 van het algemene deel van de MvT en de artikelsgewijze toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. In paragraaf 6.1 van de MvT is verduidelijkt in welke artikelen de grondslagen voor het regelen van de gevolgen van niet nakomen van bijzondere verplichtingen zijn te vinden.

5. Conclusie

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de samenhang van het bestaande stelsel. De al langer zichtbare tendens naar meer centrale sturing vanuit de rijksoverheid krijgt met de voorgestelde gerichte bekostiging een verdere impuls. In het bestaande stelsel staan echter vertrouwen in de professionele autonomie en bestedingsvrijheid centraal met bijbehorende verantwoordingsplicht.

Voor zover de regering een stelselwijziging beoogt, is het belangrijk dat dit expliciet en weloverwogen wordt gedaan. Dit vergt een gedegen probleemanalyse en effectieve probleemaanpak aan de hand van samenhangende ontwerpprincipes.

Verder wijst de Afdeling op het risico van het complexer maken van het financieringsstelsel en een verdere inperking van de bestedingsvrijheid van scholen. Tot slot bevat het wetsvoorstel een te ruime delegatiegrondslag.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van redactionele en wetstechnische aard aan te brengen in het wetvoorstel en de MvT.

Daarnaast zijn er op enkele punten aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht in het voorstel van wet:
- Uitzonderingsmogelijkheid voor het verstrekken van subsidies gemaximeerd tot een bedrag en termijn;
- Uitzondering voor Woos-subsidies zo lang nog geen gerichte bekostiging wordt verstrekt voor een onderwerp;
- Een overgangsartikel voor lopende subsidies;
- De Wet medezeggenschap op scholen is toegevoegd in het opschrift van het wetsvoorstel;
- In het opschrift van het wetsvoorstel is gerichte bekostiging tussen haakjes vermeld.
- Bij het afzien van gerichte bekostiging is mogelijk gemaakt dat een bevoegd gezag onderscheid kan maken per school of vestiging.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen