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. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave

I. Algemeen 2
Samenvatting 2
1. Inleiding 2
2. Hoofdlijnen van het voorstel 3
2.1 Aanleiding 3
2.2 Probleembeschrijving 4
2.2.1 Huidig stelsel 7
2.2.2 Tekortkomingen huidig bekostigingsstelsel 10
2.3 Overwogen alternatieven 11
2.4 Probleemaanpak 12
2.4.1 Doelen gerichte bekostiging 12
2.4.2 Vormgeving gerichte bekostiging 18
2.4.3 Kader financieringsinstrumentarium 22
3. Verhouding tot de vrijheid van onderwijs 23
4. Gevolgen 26
4.1 Schoolbesturen 27
4.2 Leerlingen, schoolleiding en onderwijspersoneel 27
4.3 rijksoverheid 28
4.4 Caribisch Nederland 28
4.5 Regeldruk 28
5. Uitvoering 29
6. Toezicht en handhaving 29
6.1 Gevolgen niet voldoen verplichtingen 29
6.2 Verantwoording verplichtingen 30
7. Financiële gevolgen 31
8. Advies en consultatie 31
8.1 Internetconsultatie en consultatie Caribisch Nederland 31
8.2 Reactie Onderwijsraad 33
8.3 Reactie Adviescollege toetsing regeldruk 34
9. Inwerkingtreding 35

kst-36981-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

I. ALGEMEEN

Samenvatting

Een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar kwaliteit en kansengelijkheid constateerde dat een nieuwe manier van bekostiging, gerichte bekostiging, een noodzakelijke toevoeging is aan het instrumentarium van de overheid voor het bekostigen van scholen.[1] Dit biedt namelijk voor een selectief aantal toepassingen de mogelijkheid om scholen structureel te bekostigen, maar daar ook (tijdelijk) voorwaarden aan te kunnen stellen. Dit geeft meer sturingsmogelijkheden dan de lumpsum en maakt het tegelijk mogelijk om subsidieregelingen te kunnen vervangen, dan wel niet te snel te kiezen voor nieuwe subsidieregelingen. De regering concludeerde in haar reactie daarop dat er nu vaak wordt gekozen voor een subsidie, die altijd tijdelijk van aard is, omdat een alternatief bekostigingsinstrument ontbreekt.[2] Dit biedt scholen te vaak niet de ruimte om duurzaam te investeren in onderwijsverbetering. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in deze lacune in het bekostigingsinstrumentarium. Met gerichte bekostiging kunnen tijdelijk verplichtingen aan bekostiging worden verbonden en is het mogelijk om deze bekostiging zonder aanvraag te verstrekken. Dit is mogelijk voor een geselecteerd aantal onderwerpen die bijdragen aan het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Daarnaast kan gerichte bekostiging worden ingezet in spoedsituaties. Sturingsoverload en (te) hoge administratieve- en verantwoordingslasten worden voorkomen door dit instrument beperkt en voor bepaalde tijd in te zetten. Hiermee wordt het huidige bekostigingsinstrumentarium verrijkt. Daarbij ligt de focus in de toepassing ervan op de prioritaire maatschappelijke uitdagingen in het onderwijs waar de regering meer regie op behoeft.

1. Inleiding

Het bevoegd gezag van een school (hierna: schoolbestuur) ontvangt in het funderend onderwijs bekostiging. Deze bekostiging moet worden besteed aan onderwijsdoeleinden binnen de kaders van de sectorwetten. Deze kaders zijn zeer op hoofdlijnen waardoor schoolbesturen veel vrijheid hebben om de middelen uit te geven op een manier die past bij de (lokale) situatie van de scholen. De bekostiging kent voorts geen vanuit de rijksoverheid specifieke en afdwingbare verplichtingen, zoals een bestedingsdoel of verplichting tot het verrichten van een bepaalde activiteit. Er is echter een politieke en beleidsmatige wens om meer grip te krijgen op de besteding van middelen in het onderwijs, met name als deze middelen zijn vrijgemaakt voor een specifiek doel.[3] Dat is op dit moment nog niet mogelijk binnen het bekostigingsinstrumentarium. Als middelen worden besteed aan andere doelen, dan is daar met de huidige bekostigingssystematiek niets aan te doen. Terugvordering is bijvoorbeeld niet mogelijk. Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om in het funderend onderwijs aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen aan schoolbesturen te verstrekken met daaraan gebonden verplichtingen. Deze nieuwe vorm van bekostiging wordt hierna gerichte (aanvullende)

[1] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, p. 67.
[2] Kamerstukken II 2023/2024, 31 293, nr. 727, pag. 6
[3] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 5–6.

bekostiging genoemd. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om via bekostiging bepaalde verplichtingen op te leggen aan schoolbesturen.

Naast aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen op grond van een regeling voor alle scholen of voor scholen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, is het nu al mogelijk om aan individuele schoolbesturen aanvullende bekostiging te verstrekken als er bijzondere omstandigheden zijn die dit rechtvaardigen. Daaraan kunnen al verplichtingen worden verbonden. In dit wetsvoorstel wordt daarnaast van de gelegenheid gebruik gemaakt om de mogelijkheid tot correctie van de bekostiging bij niet-naleving van deze verplichtingen verder te verduidelijken.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het funderend onderwijs. In het wetsvoorstel wordt een wijziging van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC), de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020) en de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) aangebracht.

In deze memorie van toelichting worden de wijzigingen en voordelen van gerichte bekostiging ten opzichte van de huidige mogelijkheden beschreven. Hieronder valt te lezen in welke paragraaf welk onderwerp wordt behandeld.

1. Inleiding
2. Hoofdlijnen van het voorstel
3. Verhouding tot de vrijheid van onderwijs
4. Gevolgen
5. Uitvoering
6. Toezicht en handhaving
7. Financiële gevolgen
8. Advies en consultatie
9. Inwerkingtreding

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Het lukt onvoldoende om de kwaliteit van het funderend onderwijs te verbeteren. De resultaten op basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, gaan gestaag achteruit en niet iedere leerling krijgt gelijke onderwijskansen.[4] Ondanks alle inspanningen, beleidsinitiatieven en extra geld lukt het niet de resultaten te verbeteren. Het is nodig dat de sturing van de overheid effectief is, er een passend bekostigingsinstrumentarium is en de overheid haar stelselverantwoordelijkheid kan uitvoeren.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek

In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» (hierna: IBO) is aangegeven dat de overheid niet langer tevreden kan zijn met het (enkel) realiseren van extra financiële middelen voor het onderwijs, maar dat zij scholen en docenten concreter zal moeten helpen bij het realiseren van beter onderwijs.[5] Er is in het IBO gekeken naar verschillende sturingsfilosofieën, waarbij wordt geconcludeerd dat empirisch gezien niet een bepaald sturingsmodel 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.

---

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

In het IBO is geconcludeerd dat de sturing vanuit de overheid tot dan toe onvoldoende effectief is geweest en er onvrede heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de invulling van de sturing vanuit de overheid en de besturen.[6] Om effectief te kunnen sturen moeten de volgende elementen op orde 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 zoals dat nu vaak geldt (met veel ruimte voor het schoolbestuur) minder geschikt is. Thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort overstijgen het niveau van het schoolbestuur en vragen om samenwerking en actieve sturing vanuit de overheid. Bij die meer actieve sturing passen volgens het IBO maatregelen als gerichte financiering.[7] Het IBO concludeerde dat het huidige stelsel beter kan functioneren als knelpunten ten aanzien van doelen, prestaties en prikkels worden opgelost. Daarbij blijft de autonomie van scholen het uitgangspunt. De introductie van de mogelijkheid van gerichte bekostiging kan dus niet worden gezien als een stelselwijziging.[8]

Het IBO gaat in op de grote sturingsvragen van het funderend onderwijs. De regering heeft in reactie aangegeven dat het IBO aanleiding is om tot een fundamentele herijking van het besturingsmodel te komen.[9] Dat wil zeggen dat fundamenteel naar het besturingsmodel zou worden gekeken, zonder vooruit te lopen op de uitkomst. Daar vallen onder andere grote samenhangende vraagstukken onder, namelijk de lumpsum-bekostiging, zeggenschap en arbeidsvoorwaardenvorming. Volgens de regering is het essentieel dat er langjarig duidelijkheid komt over de invulling hiervan.

Om meer mogelijkheden voor de regering te bieden in de financiering en de sturing heeft het kabinet daarnaast een nieuw financieringsinstrument uitgewerkt.[10] Dit verrijkt het bekostigingsinstrumentarium van de overheid en lost daarin een lacune op. Dit sluit aan bij de beleidsoptie gerichte financiering in het IBO.[11] Dit instrument, waarbij scholen geen subsidie hoeven aan te vragen maar de overheid wel meer voorwaarden kan stellen aan de aanvullende bekostiging, wordt in eerste instantie gebruikt om de kern van de kwaliteit van het onderwijs te helpen verbeteren: de basisvaardigheden. Op termijn kan het, onder voorwaarden, breder worden ingezet.[12]

2.2 Probleembeschrijving

Probleemanalyse sturing en bekostiging

Naar aanleiding van het IBO en de aangekondigde herijking van het bestuursmodel is gesproken met leraren, leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR), schoolleiders, bestuurders, intern toezichthouders en met vertegenwoordigers van de onderwijspartijen, ouders en leerlingen.[13]

De volgende drie problemen die vanuit de onderzoeken en gesprekken naar voor zijn gekomen, hebben raakvlakken met dit wetsvoorstel[14]:

---

[6] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 4.
[7] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 5.
[8] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 49 en 50.
[9] Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669, pag. 1.
[10] Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669, pag. 12.
[11] Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669, pag. 12.
[12] Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669, pag. 12.
[13] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 3.
[14] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 3.

– De overheid stuurt onduidelijk, inconsistent en veel: het heeft de overheid lange tijd ontbroken aan heldere doelen en een langetermijnvisie. Daarnaast stuurde de overheid niet altijd even consistent. Zo is het bestuur eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, maar is er regelmatig door de overheid om het bestuur heen gestuurd door verantwoordelijkheden op schoolniveau te beleggen. Tot slot poogde de overheid veel te sturen en overlaadde daarmee het onderwijsveld met beleidsmaatregelen.
– Te veel incidentele middelen en de lumpsum kent beperkingen: extra middelen worden vaak incidenteel als subsidie verstrekt bovenop de bekostiging, zelfs als die structureel beschikbaar zijn. 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 politiek. Tot slot is er behoefte aan meer grip op de middelen. De huidige bekostiging kent niet de mogelijkheid om verplichtingen te stellen.
– Sturing binnen de schoolorganisatie is onvoldoende geborgd: de schoolleider heeft een 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.

Uit die gesprekken kwam dus vooral naar voren dat er een breed gedragen behoefte is aan continuïteit in de financiering en een doelgerichte inzet op langjarige prioriteiten. Diverse rapporten van de Onderwijsraad («Een duidelijke positie voor schoolbesturen» (2022),«Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden» (2018)) en de Algemene Rekenkamer (verantwoordingsonderzoek (2021)) laten ook zien dat de hierboven geschetste problemen uiteindelijk leiden tot de constatering dat geld alleen onvoldoende oplossing biedt voor gezamenlijke problemen rondom de kwaliteit van onderwijs. Met dat geld is ook betere sturing nodig.[15] [16] [17]

Dit alles, zoals hieronder nader wordt toegelicht, ondersteunt het onderhavige wetsvoorstel om tot een nieuwe wijze van bekostigen te komen, namelijk gerichte bekostiging. Dit wetsvoorstel geldt als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen die bijdragen aan aanpassingen in de sturing van het funderend onderwijs. Voor betere sturing zijn er namelijk meerdere elementen van belang, zoals duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en heldere doelen en bekostiging die daarbij aansluit.

Van probleemanalyse naar uitgangspunten

Ten aanzien van dit bredere pakket aan maatregelen geldt dat naar aanleiding van de gesprekken over het IBO en de aangekondigde herijking van het bestuursmodel is geconcludeerd dat er brede overeenstemming is over de volgende vijf uitgangspunten. [18]

1. De overheid neemt de regie over het onderwijs meer ter hand. Dit kan door een heldere keuze te maken voor de sturingswijze en daar langjarig aan vast te houden. Er is gekozen voor de rol van een betrokken overheid, veel dichter bij de scholen dan in het verleden. De overheid heeft namelijk een sleutelrol in het borgen van het

[15] Onderwijsraad (2022) Een duidelijke positie voor schoolbesturen, pag. 7.
[16] Onderwijsraad (2018) Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden, pag. 30.
[17] Algemene Rekenkamer (2022) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pag. 4.
[18] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 9.

maatschappelijk belang en is zich daarom actiever gaan inzetten om scholen te ondersteunen, zoals met het masterplan basisvaardigheden, of om scholen aan te zetten tot samenwerking, zoals met de onderwijsregio's.
2. Het is noodzakelijk om aan de hand van een langetermijnaanpak en langjarige doelen de prioritaire thema's basisvaardigheden, kansengelijkheid en het leraren- en schoolleiderstekort aan te pakken. Hiermee wordt commitment, focus en een meerjarig perspectief gegeven aan scholen over de belangrijkste opgaves voor het onderwijs.
3. Het is wenselijk om voor structurele taken ook structureel bekostiging te verstrekken. Dit geeft het onderwijs de stabiliteit en duidelijkheid om aan de langjarige doelen te werken.
4. Verdere professionalisering is van belang. Activiteiten gericht op professionalisering kunnen en moeten beter. Professionaliseringsactiviteiten komen nu nog onvoldoende samen en worden nog onvoldoende toegepast in de praktijk. Het is wenselijk om met de ingezette activiteiten door te gaan, deze nader met elkaar te verbinden en daar waar nodig uit te breiden.
5. Samenwerking wordt de norm. Het maatschappelijke belang is dat de leerling goed onderwijs krijgt. Echter, de optelsom van individuele keuzes leidt niet altijd tot het beste resultaat voor de leerling. Er is daarom meer samenwerking in het onderwijs nodig en minder concurrentie.

Met deze uitgangspunten is een basis gelegd voor de mogelijkheden om beter te kunnen sturen op belangrijke thema's die van belang zijn voor de verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

Daarbij geldt dat hierbij ook een passend bekostigingsinstrumentarium hoort. Naast de bestaande vormen, basisbekostiging (lumpsum, met relatief veel vrijheid van besteding en enkel toezicht op kwaliteitsuitkomsten via Inspectie), aanvullende bekostiging (lumpsum met een beperkte vorm van sturing) en subsidies (die alleen kortdurend, maximaal vijf jaar, kunnen worden ingezet met hoge mate van sturing op inzet en veel administratieve lasten) wordt een vierde vorm geïntroduceerd: gerichte bekostiging. Deze nieuwe vorm is nodig, omdat in sommige gevallen het huidige bekostigingsinstrument niet volstaat.

In algemene zin geldt namelijk dat er wordt gestuurd door middel van deugdelijkheidseisen. Via deze wettelijke deugdelijkheidseisen worden er basiskwaliteitseisen aan bevoegde gezagen gesteld over de inhoud, het proces en de organisatie van het onderwijs. Op deze wijze geeft de overheid invulling aan de grondwettelijke zorgplicht voor het onderwijs. Het doel ervan is in de eerste plaats om de minimale kwaliteit van het onderwijs te borgen. Deze eisen vormen de basis voor het (nalevings)toezicht op de onderwijskwaliteit door de inspectie, conform de onderzoekskaders.[19] De deugdelijkheidseisen betreffen onder andere kerndoelen en de minimale referentieniveaus die behaald moeten worden.[20] De beoordeling van scholen op die resultaten is uiteindelijk van belang voor het voortbestaan of de bekostiging van scholen.[21] Het stellen van deugdelijkheidseisen is geen oplossing als beoogd wordt iets specifieks te stimuleren, maar niet verplicht te stellen.

---

[19] Artikel 3 en 13 van de WOT.
[20] Zie artikel 9, vijfde en elfde lid, van de WPO, artikel 13, zevende en dertiende lid van de WEC, artikel 2.13 van de WVO 2020.
[21] Artikel 157 WPO en artikel 2.94 en 2.95 van de WVO 2020.

Om die reden wordt steeds meer gebruik gemaakt van subsidies, ook op onderwerpen die meer geschikt zijn voor bekostiging. Subsidies hebben het nadeel dat ze op aanvraag zijn, voor maximaal 5 jaar kunnen worden verstrekt en hogere administratieve lasten met zich meebrengen. Voor verplichte zaken in het onderwijs, zoals de reguliere onderwijstaken, is daarnaast bekostiging het aangewezen instrument in plaats van subsidies. Gerichte bekostiging houdt het midden tussen (aanvullende) bekostiging en subsidies. Het heeft het structurele karakter van bekostiging en vergelijkbaar met subsidies heeft het de mogelijkheid om (tijdelijk) verplichtingen te kunnen stellen en verantwoording daarover te vragen. Het is daarmee niet zozeer een uiting van meer regie en sturing, maar bedoeld als verrijking van ons instrumentarium die scholen en beleidsdoelen helpt. Met gerichte bekostiging kunnen we scholen zekerheid bieden door structurele bekostiging te verstrekken, maar toch ook nog tijdelijk voorwaarden te kunnen stellen.

Ontwikkeling basisbekostiging en aanvullende bekostiging

Zoals eerder al is beschreven is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het onderwijs en dat is vaak gepaard gegaan met tijdelijke middelen, verstrekt via subsidies, en specifieke doelen. De samenstelling van de bekostiging is daarmee ook enigszins veranderd in de afgelopen jaren. Hoewel de basisbekostiging in die periode in absolute zin niet is afgenomen is het relatieve aandeel van de basisbekostiging wel licht afgenomen. Een goed voorbeeld hiervan is de investering die is gedaan in kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Deze investering is gepleegd door middel van aanvullende bekostiging. Het gevolg hiervan is dat het totaal geïnvesteerde bedrag sterk is toegenomen maar het aandeel basisbekostiging, ondanks dat dit in absolute zin niet is afgenomen, is afgenomen. In de periode 2020–2024 was het aandeel aanvullende bekostiging in de OCW-begroting 2 tot 11% met een piek in 2022 als gevolg van eerdergenoemde investering van het Nationaal Programma Onderwijs. Het aandeel subsidies lag tussen 3 tot 5%. Het aandeel basisbekostiging in die periode is 72 tot 80%.

2.2.1 Huidig stelsel

Bekostiging van schoolbesturen

Schoolbesturen ontvangen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geld voor het bieden van onderwijs.[22]Schoolbesturen bepalen hoe het geld wordt ingezet binnen de scholen die onder het bestuur vallen. Voor de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid, waaronder de voorgenomen bestemming van de bekostiging, gebeurt dat in overleg met de medezeggenschapsraad.[23]De rechten van de medezeggenschapsraad zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen. De middelen die het schoolbestuur van het ministerie krijgt zijn in vier onderdelen te verdelen:
– basisbekostiging (en extra bekostiging) (lumpsum);
– aanvullende bekostiging;
– subsidies;

[22] In deze paragraaf worden alleen de financieringsstromen vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan schoolbesturen toegelicht. Overige financieringsstromen worden niet geraakt door dit wetsvoorstel.
[23] Artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap op scholen.

– bekostiging via samenwerkingsverbanden.

Als het gaat over bekostiging worden bedoeld de basisbekostiging, extra bekostiging, ondersteuningsbekostiging en aanvullende bekostiging. De belangrijkste eigenschappen worden weergegeven in onderstaande tabel, waarna een nadere uitleg per onderdeel volgt.

Tabel 1: Eigenschappen financieringsinstrumenten

Vorm	Doel	Aan vraag	Sturing	Mate van snelheid	Periode	Adm. Lasten scholen	Uitvoeringskosten
Basis-bekostiging en extra bekostiging (lumpsum)	Alle scholen	Nee	Zeer beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag
Aanvullende bekostiging (lumpsum)	(school) specifiek	Nee[1]	Beperkt	Hoog	Regeling afhankelijk	Laag	Middel
Subsidie	specifiek	Ja[2]	Hoog	Laag	1–5 jaar	Hoog	Hoog
Bekostiging samenwerkingsverbanden (lumpsum)	Alle samenwerkingsverbanden	Nee	Zeer beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag

[1] Het is ook mogelijk om deze vormen van bekostiging op aanvraag te verstrekken
[2] Het is mogelijk om subsidie zonder aanvraag te verstrekken maar dit gebeurt in de praktijk zelden.

a. Basisbekostiging en extra bekostiging (lumpsum)

De basisbekostiging betreft het grootste deel van de bekostiging van scholen en is bedoeld voor de al bestaande brede doelen van het funderend onderwijs. Met de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs (sinds 2023) en voortgezet onderwijs (sinds 2022) wordt er zoveel als mogelijk gewerkt met een vast bedrag per leerling en een vast bedrag per school of vestiging. De extra bekostiging geldt alleen in het primair onderwijs en is bedoeld voor scholen die door bepaalde omstandigheden hogere kosten hebben dan gemiddeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kleine basisscholen en basisscholen met nevenvestigingen.

Voor de basisbekostiging en de extra bekostiging is wettelijk vastgelegd dat de hoogte ervan zodanig moet worden vastgesteld dat deze voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school.[24] De basisbekostiging moet dus voldoende zijn om aan deugdelijkheidseisen te voldoen. De basisbekostiging en extra bekostiging worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Er is bewust gekozen om de kaders voor de basisbekostiging breed te houden. Het achterliggende idee is dat besturen dan de ruimte hebben uitgaven te doen die passen bij de eigen omstandigheden en uitdagingen. Dit sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad in het kader van subsidiariteit.[25] Subsidiariteit betekent dat beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk bestuursniveau, zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk.

Schoolbesturen verantwoorden zich vervolgens over de inzet van de middelen in de jaarrekening (onderdeel van het jaarverslag) en – in toenemende mate – ook via (openbare) benchmarks. De jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie houdt ook toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van middelen, waarbij zij zich in eerste instantie baseert op het

[24] Zie bijvoorbeeld artikel 116, vijfde lid, van de WPO.
[25] Onderwijsraad (2022) Een duidelijke positie voor schoolbesturen, pag. 6.

werk van de instellingsaccountant. Als blijkt dat uitgaven onrechtmatig zijn gedaan, kan DUO namens de Minister de bekostiging corrigeren.[26] De kaders hiervan zijn vastgelegd in artikel 115 van de WPO, artikel 99 van de WPO BES, artikel 113 van de WEC en artikel 5.4 van de WVO 2020.

b. Aanvullende bekostiging (lumpsum)

Aanvullende bekostiging, zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs, kan om twee redenen worden verstrekt, namelijk voor (1) bijzondere ontwikkelingen en (2) bijzondere omstandigheden.

In het eerste geval gaat het om ontwikkelingen of omstandigheden die voor meerdere of alle scholen van toepassing zijn en aanleiding geven om bekostiging te verstrekken. Deze bekostiging wordt vervolgens verstrekt op grond van een ministeriële regeling.[27] Hierbij kan rekening worden gehouden met school-, vestiging- of regio-specifieke omstandigheden. Zo kan er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het aantal leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden of het aantal nieuwkomers. Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak structureel van aard. Er kan ook aanvullende bekostiging worden verstrekt voor specifieke doelen, zoals het Nationaal Programma Onderwijs. Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak tijdelijk van aard.

Naast bijzondere ontwikkelingen, kunnen ook bijzondere omstandigheden aanleiding zijn om een individueel schoolbestuur op aanvraag bekostiging te verstrekken. Deze vorm van aanvullende bekostiging kan bijvoorbeeld worden toegekend aan een school(bestuur) vanwege onvoorziene omstandigheden, die niet aan de school/het bestuur te wijten waren. Deze vorm van aanvullende bekostiging wordt individueel verstrekt op grond van een beschikking. Hier kunnen al verplichtingen aan worden verbonden.

c. Subsidies

Met subsidies kunnen middelen aan scholen worden toegekend voor een specifiek doel. Scholen dienen in principe zelf een aanvraag[28] in op basis van een subsidieregeling (Subsidies zijn bedoeld voor zaken waarvoor geen bekostiging mogelijk is. Het gaat dan om niet of indirect onderwijsgerelateerde zaken, die onverplicht zijn voor scholen). Er kunnen specifieke verplichtingen aan subsidies verbonden worden. Ook kan er specifieke verantwoording worden gevraagd. Als niet aan de subsidieverplichtingen wordt voldaan, kan (een deel van) de subsidie worden teruggevorderd. De algemene kaders voor subsidies zijn vastgelegd in regelgeving: Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de Wet overige OCW-subsidies en de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Daarmee is de mogelijkheid tot sturing groot. De administratieve lasten (waaronder accountantskosten) voor scholen zijn echter ook een stuk hoger dan bij de basis- en aanvullende bekostiging doordat scholen een aanvraag moeten doen en specifieke verantwoording moeten leveren. Ook voor de rijksoverheid zijn de uitvoeringslasten van een subsidieregeling doorgaans groter dan van bekostigingsregelingen.

---

[26] Artikel 169 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 145 van de Wet op de expertisecentra en artikel 5.49 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

[27] Hierbij geldt wel dat deze vorm van aanvullende bekostiging in het primair onderwijs soms ook is vormgegeven als aanvraagregeling.

[28] Het is in bepaalde gevallen ook mogelijk subsidies ambtshalve te verstrekken, al komt dit minder vaak voor.

d. Bekostiging via samenwerkingsverbanden (lumpsum)

Alle leerlingen moeten een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. Scholen bieden daarom extra hulp aan leerlingen die dit nodig hebben, zoals kinderen met leer- of gedragsproblemen. Dit kan binnen een reguliere school of binnen het gespecialiseerd onderwijs. Om leerlingen extra ondersteuning te bieden, is er extra budget beschikbaar. Dit verloopt grotendeels via samenwerkingsverbanden (hierna: swv-en). Een swv is een verplichte samenwerking van alle schoolbesturen in een bepaalde regio. De swv-en hebben de taak om te zorgen voor een dekkend ondersteuningsaanbod binnen hun regio, zodat elke leerling een passende plek in het onderwijs krijgt.

Swv-en ontvangen een budget voor lichte en voor zware ondersteuning en mogen het budget naar eigen inzicht inzetten. Er is hierbij wel een nuance; op het moment dat leerlingen door een swv worden doorverwezen naar het gespecialiseerd onderwijs, dan is het swv verplicht om een vastgesteld bedrag daarvoor af te dragen aan het schoolbestuur. Aangezien het passend onderwijs een vast budget kent, betekent een hogere doorverwijzing naar het gespecialiseerd onderwijs dat er een lager netto budget beschikbaar is voor ondersteuning in het reguliere onderwijs. Het kan daarbij ook voorkomen dat het budget wordt overschreden. In dat geval zijn onderliggende schoolbesturen verplicht bij te dragen.

Het is ook mogelijk om via aanvullende bekostiging of subsidie middelen te verstrekken aan swv-en. In de kern is dat gelijk aan hetgeen dat is beschreven bij de bekostiging.

2.2.2 Tekortkomingen huidig bekostigingsstelsel
Zoals hiervoor is aangegeven voldoet het instrumentarium dat in paragraaf 2.2.1 is beschreven niet in alle gevallen.

De basisbekostiging en extra bekostiging (lumpsum) is in principe voor alle scholen en kent een zeer beperkte mate van sturing. Deze brede vorm van bekostiging geldt als basis voor alle scholen en zorgt ervoor dat scholen aan de deugdelijkheidseisen kunnen voldoen. Het is daarmee minder geschikt om te sturen op specifieke onderwerpen.

Een mogelijk alternatief om te sturen is aanvullende bekostiging. De voordelen van deze vorm van bekostiging zijn dat het mogelijkheden geeft om zonder een aanvraag middelen te verstrekken voor een bepaald doel. De administratieve lasten hiervan zijn beperkt. Aanvullende bekostiging is daarnaast geschikt om structureel middelen te verstrekken aan schoolbesturen. Dit geeft scholen ook zekerheid, omdat het mogelijk is om zonder aanvraag te verstrekken, dus zonder risico dat de aanvraag wordt afgewezen. Een nadeel van aanvullende bekostiging is daarentegen dat middelen ook aan andere zaken kunnen worden besteed (binnen de kaders van de sectorwetten) dan waarvoor de aanvullende bekostiging is verstrekt. Daarnaast sluiten reguliere verplichtingen (zoals de deugdelijkheidseisen en bestedingsruimte) en controlemechanismen (zoals het jaarverslag en accountantscontrole) soms onvoldoende aan bij prioriteiten op een specifiek onderwerp. Zo is bijvoorbeeld het jaarverslag altijd achteraf, terwijl het op prioritaire thema's wenselijk kan zijn om al gedurende het kalenderjaar verantwoording te vragen om betere ondersteuning te verzorgen en te kunnen bijsturen. Het is daardoor moeilijk om via de aanvullende bekostiging gericht en consistent te sturen op een aantal specifieke onderwerpen.

Een tweede alternatief is om via middelen te sturen door deze in een subsidie te verstrekken, wat zorgt voor hogere administratieve lasten en waarbij de middelen niet structureel zijn. Ook kunnen er afspraken in de cao worden vastgelegd om bepaalde ontwikkelingen in de onderwijssector voor langere termijn te borgen. Voor deze onderwerpen is het vaak passender om ze via de bekostiging te verstrekken.[29] Er is ook sturing mogelijk door het aanpassen van deugdelijkheidseisen, maar dat is in veel gevallen niet tijdig genoeg en vaak ook niet passend. Dat is met name het geval indien de sturing alleen van toepassing moet zijn op een deel van de scholen of als de sturing tijdelijk is in plaats van permanent. Het stellen van deugdelijkheidseisen biedt dan geen uitkomst omdat deugdelijkheidseisen gelden voor alle scholen en permanent van toepassing zijn.

Op grond van artikel 4.10 uit de Comptabiliteitswet 2016 heeft een subsidieregeling in principe een maximale duur van vijf jaar. Subsidies zijn dus altijd tijdelijk, terwijl het voor scholen lastig is om met incidentele financiële middelen langjarige plannen te maken. Scholen ontvangen nu incidentele middelen. Zo zijn er sinds 2020 veel incidentele middelen boven op de structurele bekostiging gekomen. Voorbeelden daarvan zijn onder andere de compensatie energielasten, en aanvullende bekostiging voor het Nationaal Programma Onderwijs. Dit zijn extra middelen boven op de basisbekostiging. Hierdoor is er sinds 2020 een groter aandeel van de totale middelen verstrekt als aanvullende bekostiging of subsidie. Zoals eerder genoemd gaat het hier om 5 tot 15% van de OCW-begroting. De piek hiervan zat in 2022 toen de middelen voor het Nationaal Programma Onderwijs op zijn hoogst was.

Ook wanneer er structurele middelen op de OCW-begroting beschikbaar zijn, zoals voor basisvaardigheden en kansengelijkheid, wordt niet altijd gekozen voor structurele bekostiging, omdat het subsidie-instrument meer sturing geeft. Dit leidt tot een onvoldoende consistente financiële basis voor scholen en daarmee tot onzekerheid in het onderwijsveld. Dit maakt langetermijnbeleid moeilijk. Besturen zetten het grootste deel van hun middelen immers in voor personeel. Het personeel dat wordt aangesteld met incidentele middelen kan niet voor langere tijd aan de school worden verbonden. Dit is extra problematisch vanwege de arbeidsmarkttekorten. Een veelheid aan incidentele middelen is daarmee niet wenselijk, zoals ook de Onderwijsraad concludeert.[30] Na een periode van subsidiëring is het moeilijk om een subsidie om te zetten in structurele bekostiging: niet alle scholen hebben van de betreffende subsidie gebruikt gemaakt. Daardoor is geen ervaring opgedaan met de in de subsidieregeling geregelde verplichtingen.

2.3 Overwogen alternatieven

Ook binnen het huidige stelsel zijn er mogelijkheden om de sturing in de financiering te vergroten en meer grip op de besteding en verantwoording van middelen te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door meer middelen via een subsidie aan scholen en schoolbesturen te verstrekken. Echter, de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan zijn fors. Vaak betekent het dat een school dan geen subsidieaanvraag doet en zich daarmee dan ook onthoudt van de beoogde (extra) inzet of doelen. Het aanvraagproces zorgt er ook voor dat het vaak lang duurt voor middelen het schoolbestuur bereiken. Het verstrekken van subsidies zorgt voor onzekerheid en bemoeilijkt het langetermijnbeleid. Dit gaat uiteindelijk ten koste van de effectiviteit van beleid. Bovendien is een veel benoemde wens vanuit het onderwijsveld om subsidies juist af te bouwen.

---

[29] Zie het IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» beleidsoptie 7 op pag. 67.
[30] Onderwijsraad (2018) Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden, pag. 26.

Een alternatief is ook om meer in te zetten op bestuursakkoorden waarin afspraken worden gemaakt over de besteding van bekostiging, bijvoorbeeld door in een bestuursakkoord op te nemen dat middelen conform een nieuwe cao-afspraak worden besteed. Er is dan echter voor de regering zelf geen mogelijkheid om verplichtingen te koppelen aan de besteding van geld en er kan ook niet worden toegezien op de naleving van de verplichtingen uit de cao. Dit alternatief beperkt dus de mate van sturing en grip om te borgen dat bepaalde doelen bereikt worden. Het IBO noemt deze indirecte wijze van sturing als één van de oorzaken voor de overladenheid van sturing en beleidsresistentie in het onderwijsveld.[31] Dit wordt daarom geen wenselijk alternatief geacht.

Een ander alternatief is sturing door middel van het stellen van deugdelijkheidseisen. Sturing door het wijzigen van deugdelijkheidseisen is niet in alle gevallen snel genoeg. Het stellen van deugdelijkheidseisen is ook geen oplossing als beoogd wordt iets te stimuleren, maar niet verplicht te stellen. Deugdelijkheidseisen gelden voor alle scholen, terwijl bepaalde middelen juist bedoeld zijn voor een effect bij een deel op bepaalde groep scholen. Daarnaast kan het wenselijk zijn om een bepaalde maatregel tijdelijk te stimuleren of er is sprake van spoed. In die gevallen is sturing via deugdelijkheidseisen niet het juiste instrument.

2.4 Probleemaanpak

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de juridische mogelijkheid gecreëerd om een extra alternatief van aanvullende bekostiging *bij bijzondere ontwikkelingen* te verstrekken mét verplichtingen (gerichte bekostiging). Dit geldt zowel voor de aanvullende bekostiging aan schoolbesturen als aan samenwerkingsverbanden. De mogelijkheid tot het verstrekken van gerichte bekostiging geldt voor Europees Nederland en voor Caribisch Nederland, net zoals de huidige aanvullende bekostiging.

Bij *bijzondere omstandigheden* is het nu al mogelijk om bekostiging te verstrekken waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden. Wanneer een school of schoolbestuur in zijn voortbestaan wordt bedreigd, is het essentieel dat middelen goed worden benut zodat de leerling niet de dupe wordt. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot correctie van de bekostiging bij niet-naleving van deze verplichtingen verduidelijkt.

In deze paragraaf worden allereerst de doelen van gerichte bekostiging beschreven. Daarna wordt de vormgeving van de gerichte bekostiging beschreven. Vervolgens wordt nader ingegaan op de verschillende bekostigingssoorten die in het nieuwe stelsel bestaan en wanneer welke vorm moet worden ingezet.

2.4.1 Doelen gerichte bekostiging
Het wetsvoorstel gerichte bekostiging heeft als doel de eerdergenoemde lacune in het financiële instrumentarium op te vullen. Op dit moment kunnen voor specifieke situaties geen tijdelijke verplichtingen aan (structurele) bekostiging worden gesteld. Hierdoor is de afgelopen jaren vaak met subsidies gewerkt, terwijl er structureel middelen beschikbaar gesteld zijn. Hetzelfde geldt voor aanvullende bekostiging, terwijl er juist behoefte is aan tijdelijke voorwaarden. Dat zit schoolbesturen in de praktijk in de weg, omdat zij geen duurzame investeringen kunnen doen. De Minister van OCW heeft te weinig mogelijkheden tijdelijk verplichtingen te kunnen stellen aan structurele bekostiging. Dit gaat ten koste

[31] Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 4.

van de effectiviteit van onderwijsbeleid. Met gerichte bekostiging kunnen bestaande subsidies voor duurzame onderwijsverbeteringen (zoals verbetering basisvaardigheden) worden omgezet in structurele bekostiging, waarbij tijdelijke voorwaarden zinvol zijn. Bij (nieuwe) financiering kan de regering scholen enige mate van voorspelbaarheid geven door structurele bekostiging te verstrekken, waarbij zij ook tijdelijk verplichtingen daaraan kan stellen. Dit helpt schoolbesturen bij het maken van langetermijnbeleid en komt de effectiviteit van onderwijsbeleid ten goede. Gerichte bekostiging is bedoeld voor selectieve inzet en niet bedoeld om bestaande middelen uit de basisbekostiging te verhangen. De basisbekostiging met bestedingsvrijheid blijft dus in stand.

Gerichte bekostiging is een vorm van doelfinanciering. De Onderwijsraad onderkent dat doelfinanciering in eerste instantie een sterk gedragseffect heeft.[32] Daarbij waarschuwt de Onderwijsraad dat doelfinanciering naarmate de tijd verstrijkt, minder prikkelt. Het doel is dan ook dat er tijdelijk verplichtingen worden gesteld die een gedragsverandering teweegbrengen, die wordt ingebed in de alledaagse praktijk op de school. Als deze gedragsverandering heeft plaatsgevonden, hoeven er geen verplichtingen meer verbonden te worden aan deze bekostiging. Door het laten vervallen van de verplichtingen resteert reguliere aanvullende bekostiging, of kunnen de middelen worden toegevoegd aan de basisbekostiging. Het is ook mogelijk om de gerichte bekostiging te stoppen. Dit moet goed worden afgewogen, waarbij moet worden gekeken of de middelen noodzakelijk blijven voor de ingezette verandering en of deze verandering voldoende verankerd is.

De regering beoogt de sturing vanuit de overheid beperkt te houden tot doelmatigheid en scholen en schoolbesturen niet op te zadelen met hoge administratieve lasten en verantwoordingslasten. Om diezelfde reden is het wenselijk om gerichte bekostiging beperkt in te zetten, gericht op een aantal specifieke onderwerpen waar een verbeterslag noodzakelijk is. Daarmee kan aan het onderwijs de stabiliteit en duidelijkheid worden gegeven om aan de langjarige doelen te werken met daarbij voldoende mogelijkheid tot waarborgen om te komen tot een verbeterslag op specifieke onderwerpen.

Schoolbesturen kunnen met het oog op de inrichtingsvrijheid van onderwijs niet worden gedwongen om de middelen die met gerichte bekostiging worden verstrekt in te zetten. Als een schoolbestuur aangeeft geen gebruik te willen maken van het geld dan worden deze middelen verrekend met bestaande geldstromen of teruggevorderd.

De wijziging past binnen de verantwoordelijkheden die de regering heeft voor het stelsel van funderend onderwijs. De regering financiert het funderend onderwijs, garandeert de deugdelijkheid ervan, en stimuleert specifieke beleidsonderwerpen. De regering acht het bovendien haar verantwoordelijkheid om een garantiefunctie te vervullen waarbij zij de plicht en het recht heeft om in te grijpen als niet gewaarborgd is dat alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit volgen.[33]Het voorstel maakt, doordat het de mogelijkheid biedt verplichtingen te verbinden aan bekostiging, dat de regering beter invulling kan geven aan deze stelselverantwoordelijkheid. Deze «zorgplicht» voor het onderwijs volgt ook uit artikel 23 van de Grondwet, waarin is bepaald dat het onderwijs een onderwerp is van aanhoudende zorg der regering. Het nemen van meer regie op het onderwijs past bovendien binnen de denkrichtingen over de

[32] Onderwijsraad (2018) Inzicht in verantwoording van onderwijsgelden, pag. 55.
[33] Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669, pag. 7.

herijking van de sturing in het funderend onderwijs op basis van eerder onderzoeken.[34]

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 moet namelijk voldoende zijn om te voorzien in de behoeftes van een in normale omstandigheden verkerende school. Basisbekostiging betreft het overgrote deel van de middelen van scholen en wordt verstrekt om aan de deugdelijkheidseisen te kunnen voldoen. De basisbekostiging blijft bestedingsvrij. Gerichte bekostiging is enkel bedoeld om op een beperkt aantal aanvullende doelen bij te kunnen sturen en regie te pakken. Daarnaast blijft de huidige vorm van aanvullende bekostiging (bij bijzondere ontwikkelingen en omstandigheden) bestaan. Met deze reguliere aanvullende bekostiging kan er bekostiging worden verstrekt aan specifieke doelgroepen, maar zonder verplichtingen.

Deze aanvullende doelen gelden daarmee boven op de deugdelijkheidseisen. Voor verbetering basisvaardigheden bijvoorbeeld gaat het om extra inspanningen buiten de werkzaamheden die vanuit de basisbekostiging worden gedaan voor de basisvaardigheden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om leraren die vrijgesteld worden van lesgeven om te onderzoeken welke evidence-informed interventies goed kunnen bijdragen aan het verbeteren van de basisvaardigheden. Gezien het belang van het verbeteren van de basisvaardigheden op alle scholen is het wenselijk om dit mogelijk te maken.

Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk om gerichte bekostiging te verstrekken voor (a) het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs en (b) spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang. Hierna wordt nog ingegaan op de specifieke doelen van gerichte bekostiging in deze twee situaties.

a. Gerichte bekostiging bij het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs

Voor schoolbesturen is consistentie en stabiliteit van belang om goed beleid te kunnen maken dat gericht is op de lange termijn. Consistente sturing vanuit de overheid op een beperkt aantal onderwerpen kan helpen om tot verbeteringen te komen in het onderwijs. De beperkingen van de bekostiging en het subsidie-instrument maken dat het nu niet altijd mogelijk is om consistent te sturen en schoolbesturen stabiliteit te bieden. Met het verstrekken van een subsidie kan geen doorlopende geldstroom aan schoolbesturen worden geboden, ook niet als de subsidie na afloop wordt omgezet in bekostiging. Dit komt doordat een subsidie in principe op initiatief van de school is. Er is immers vaak sprake van een aanvraag. Bekostiging wordt daarentegen (meestal) ambtshalve verstrekt. Met bekostiging is het wel mogelijk om schoolbesturen langjarig financiële duidelijkheid te bieden, maar is het niet mogelijk te sturen. Dit kan het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbeteringen in het onderwijs bemoeilijken.

[34] Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 9.

Op de volgende onderwerpen gaat het niet goed: de basisvaardigheden van leerlingen, het grote tekort aan leraren en schoolleiders en het gegeven dat niet iedere leerling gelijke kansen krijgt.[35] Voor deze onderwerpen stelt de regering voor om mogelijk te maken dat gerichte bekostiging wordt toegepast, te beginnen bij basisvaardigheden. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

Basisvaardigheden

Het bieden van tijdelijke middelen via een subsidie voorziet onvoldoende in een oplossing voor de lange termijn. Er is een enorme belangstelling vanuit de scholen voor de huidige subsidieregeling verbetering van basisvaardigheden gebleken. Dit benadrukt dat de noodzaak voor inzet op leerlingen goed leren rekenen, lezen en schrijven breed wordt gevoeld. Nu is het nog niet mogelijk om iedere school op structurele basis financiering voor verbetering van basisvaardigheden te verstrekken met voldoende waarborgen voor effectieve inzet van de middelen.

Met de gerichte bekostiging voor de verbetering van de basisvaardigheden zal er in de eerste plaats op worden gestuurd dat deze middelen evidence-informed worden ingezet. Dat houdt in dat scholen gebruik maken van actuele en relevante kennis uit onderzoek en de praktijk bij het bepalen van hun aanpak om het onderwijs te verbeteren en daarbij goed kijken naar de omstandigheden van de school. Daarnaast zal er worden gestuurd op draagvlak en een gedegen proces binnen de school, doordat binnen de medezeggenschapsraad het gesprek wordt gevoerd over de beste aanpak om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren.

De verplichtingen die vanuit gerichte bekostiging worden gesteld gelden tijdelijk. Na (maximaal) vijf jaar vervallen de verplichtingen en resteert reguliere bekostiging in de vorm van aanvullende bekostiging of basisbekostiging. Indien het beoogde resultaat na vijf jaar niet is bereikt, is het mogelijk om éénmalig nogmaals (maximaal) vijf jaar verplichtingen toe te passen na voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer. Dit is in lijn met artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet over de maximale geldigheidsduur van subsidieregelingen.

Bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel

Voor de twee andere onderwerpen geldt dat er ook noodzaak tot gerichtere en intensievere sturing vanuit de overheid is. Uit de Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2025 blijkt dat tekorten ongelijk zijn verdeeld en deze steeds meer toenemen.[36] De maatregelen ten aanzien van het lerarentekort lopen over drie hoofdlijnen: aantrekken en opleiden moeten zorgen voor een hogere instroom van leraren en schoolleiders; behouden en professionaliseren om uitstroom te verlagen en continuïteit van het onderwijs waarbij scholen en besturen gestimuleerd worden om na te denken over het duurzaam organiseren van het onderwijs.[37] Ook in het coalitieakkoord is aandacht voor professionele

---

[35] Zie o.a. IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» pag. 7 en OESO (2019) Results from PISA 20218 – Country Note Netherlands.

[36] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025) Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2025, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/12/18/3-trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-po-vo-en-mbo-2025-docx.

[37] Kamerstukken II 2025/26, 27 923, nr. 518, pag. 1–2, en Nationaalgroeifonds (2026)http://www.nationaalgroeifonds.nl/overzicht-lopende-projecten/thema-onderwijs/nationale-aanpak-professionalisering-van-leraren.

ontwikkeling en beschikbaarheid van leraren.[38] Daarom wordt in dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt om voor de bekwaamheid en beschikbaarheid van onderwijspersoneel gerichte bekostiging toe te passen. Dit kan onder andere betrekking hebben op professionalisering van onderwijspersoneel, maar ook maatregelen om de beschikbaarheid, waaronder instroom en behoud, van onderwijspersoneel te vergroten. Een beleidsmaatregel uit het verleden die mogelijk geschikt zou zijn geweest voor toepassing van gerichte bekostiging is bijvoorbeeld de arbeidsmarkttoelage. Destijds is deze als aanvullende bekostiging ingezet. Het is daardoor niet mogelijk te onderzoeken of deze effectief is geweest.

Gelijke onderwijskansen

Er is sprake van kansengelijkheid wanneer kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht opleidingsniveau, beroep, inkomen of culturele achtergrond van hun ouders.[39] In Nederland hebben kinderen bij gelijke potentie op dit moment ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan.[40] Uit onderzoeken van onder meer de inspectie, de Onderwijsraad en het Centraal Planbureau blijkt dat deze ongelijkheid toeneemt. Het creëren van gelijke kansen is niet alleen een rechtvaardigheidsvraagstuk, maar ook een economische noodzaak voor een wendbare samenleving. Kansenongelijkheid kan ertoe leiden dat een economie een deel van haar potentie laat liggen. Het achteraf repareren van ongelijkheid is een kostbaar en inefficiënt proces.[41]

De regering acht het van belang om via gerichte bekostiging verdere invulling te kunnen geven aan de bevordering van gelijke kansen in het onderwijs. Uit onderzoek van Andersson Elffers Felix blijkt dat dat de maatregelen rondom kansengelijkheid grotendeels «aannemelijk doeltreffend» zijn. Het rapport concludeert voor de periode 2017–2023 dat zonder maatregelen en inzet van de overheid de kansengelijkheid mogelijk verslechterd zou zijn door externe factoren.[42] De bevordering van kansengelijkheid is ook één van de drie prioritaire maatschappelijke thema's in het onderwijs, die vragen om een collectieve aanpak en sturing omdat dit niet (alleen) door individuele scholen en schoolbesturen op te lossen is. Kansenongelijkheid wordt veroorzaakt door diverse factoren, waardoor een integrale aanpak nodig is die onderwijs, de leefomgeving en de sociaaleconomische positie van ouders verbindt.

Het doel van gerichte bekostiging op het thema gelijke onderwijskansen is om door middel van specifieke sturing de kansenongelijkheid te laten afnemen. Er is nog geen concrete toepassing hiervoor omdat er voor nu gekozen is om de gerichte bekostiging in te zetten ter verbetering van de basisvaardigheden.

AMvB

Voor de toepassing van gerichte bekostiging onder de noemer van «bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs» geldt dat voor de

---

[38] Kamerstukken II 2025/26, 2026D04554, pag. 46.

[39] Andersson Elffers Felix (2024) Kiezen voor Kansen Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017–2023, pag. 7.

[40] Inspectie van het onderwijs (2016) Staat van het onderwijs 2014/2015, pag. 57; Onderwijsraad (2021) Later selecteren, beter differentiëren, pag. 7; CPB (2022) Stapelen in het voortgezet onderwijs, pag. 2.

[41] SER (2021), Gelijke kansen in het onderwijs, pag. 23.

[42] Andersson Elffers Felix (2024) Kiezen voor Kansen Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017–2023.

bijzondere verplichtingen een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) nodig is. Administratieve zaken en verantwoording kunnen wel krachtens een AMvB worden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling. Voor een toelichting op het delegatieniveau wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting.

Nieuwe prioriteiten

Daarnaast kunnen in de toekomst nieuwe prioriteiten ontstaan. Indien prioriteiten passen onder het hiervoor genoemde doelbegrip kunnen deze worden toegevoegd middels een AMvB. Gerichte bekostiging heeft uitsluitend betrekking op onderwerpen die direct gerelateerd zijn aan het onderwijs. Voor zaken die geen betrekking hebben op het onderwijs of alleen indirect van belang zijn voor de uitvoering van het onderwijs, is subsidie het aangewezen instrument. Als nieuwe onderwerpen niet onder het doelbegrip passen, is een wetswijziging nodig. Deze procedurele verplichtingen zorgen voor een weloverwogen beslissing ten aanzien van de beperkte inzet van gerichte bekostiging. Voor nu zijn enkel de bovengenoemde onderwerpen geïdentificeerd als subdoelen onder het hoofddoel om duidelijkheid te creëren over de uitgangspunten voor gerichte bekostiging in de komende periode. Door het structurele karakter van de middelen kunnen schoolbesturen beter maatregelen nemen die gericht zijn op de lange termijn.

b. Gerichte bekostiging voor spoedeisende gevallen waarin sprake is van een dringend maatschappelijk belang

Het huidige bekostigingsinstrumentarium voldoet niet altijd als er sprake is van een maatschappelijk probleem dat vereist dat scholen met urgentie actie ondernemen. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Programma Onderwijs, waarbij de middelen via aanvullende bekostiging zijn verstrekt. Aan schoolbesturen is gevraagd om de middelen binnen vier jaar te benutten, omdat de problematiek van leerachterstanden als gevolg van de coronacrisis niet kon wachten. Echter, deze verzoeken aan schoolbesturen zijn via de bekostiging niet afdwingbaar, waardoor de middelen ook aan andere onderwijsdoelen worden besteed. Als middelen worden besteed aan andere doelen, dan zijn deze met de huidige bekostigingssystematiek niet terug te vorderen. Bovendien wordt het dan moeilijker het effect te meten van deze middelen.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2021 ook gekeken naar het Nationaal Programma Onderwijs.[43] Om voor scholen en schoolbesturen duidelijkheid te scheppen over de verplichtingen van middelen, doet zij de aanbeveling om een financieringsvorm te kiezen die wel past bij het gewenste niveau van aansturing. Zij achtte aanvullende bekostiging destijds geen passend instrument omdat er formeel geen mogelijkheden waren tot het stellen van bestedingsdoelen en een periode waarbinnen de middelen moesten worden besteed.

Het was dus niet mogelijk om waarborgen in de bekostiging in te bouwen die ervoor zouden zorgen dat het geld doelmatig en aan de urgente problematiek zou worden besteed. Dit had wel gekund door de middelen via een subsidie te verstrekken, maar dan hadden scholen de middelen moeten aanvragen en alle aanvragen hadden moeten worden beoordeeld. Dit brengt hogere administratieve lasten, een langere doorlooptijd met zich mee. En mogelijk hadden niet alle scholen een aanvraag ingediend, terwijl de problematiek wel bij alle scholen speelde.

[43] Algemene Rekenkamer (2022) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pag. 4.

Een ander voorbeeld waarin het bestaande instrumentarium niet voldeed bij spoedsituaties was bij de verstrekking van middelen voor Co2-meters in 2022. Vanwege de uitbraak van corona was de luchtkwaliteit van groot belang. Daarom was het belangrijk dat op alle scholen Co2-meters zouden hangen zodat de luchtkwaliteit in de gaten kon worden gehouden. Hiervoor zijn via de aanvullende bekostiging middelen verstrekt. De besteding van deze middelen aan Co2-meter was niet afdwingbaar. Ook hier was subsidie geen wenselijke route, omdat een subsidie alleen de schoolbesturen bereikte die daarvoor een aanvraag deden, met bijbehorende administratieve lasten. Dit terwijl het belangrijk was dat op elke school voldoende Co2-meters zouden hangen.

Anders dan bij het voorgaande doelbegrip is het in spoedgevallen niet nodig een AMvB op te stellen voor deze doelen. De gerichte bekostiging kan bij spoedgevallen bij ministeriële regeling worden geregeld. Dit wordt verder toegelicht in Hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting.

2.4.2 Vormgeving gerichte bekostiging

In de wet wordt de grondslag gecreëerd om in twee situaties gerichte bekostiging te verstrekken aan schoolbesturen, namelijk voor:

1. het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs (waaronder verbetering basisvaardigheden, bevorderen gelijke kansen van leerlingen en ten behoeve van de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel);
2. Spoedsituaties waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.

In deze situaties kan er na invoering van het wetsvoorstel bij bijzondere ontwikkelingen bekostiging worden verstrekt waarbij er verplichtingen kunnen worden gesteld.[44] Dit gebeurt op grond van een AMvB bij doelbegrip 1 en bij doelbegrip 2met een ministeriële regeling. De bekostiging wordt verstrekt aan alle schoolbesturen of een specifieke doelgroep.

In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om maximaal vijf jaar verplichtingen te verbinden aan deze vorm van aanvullende bekostiging. De gedachte achter de tijdelijkheid van de verplichtingen is dat na verloop van tijd de gewenste ontwikkeling in gang is gezet, of dat een beoogd doel is bereikt. Op dat moment is het niet langer nodig om verplichtingen op te leggen, waardoor schoolbesturen niet te lang belast worden met de extra administratieve lasten door het verantwoorden dat zij voldoen aan de verplichtingen.

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. De tijdelijkheid van verplichtingen past bij het principe om gerichte bekostiging beperkt in te zetten zodat het instrument ook effectief is (zie ook paragraaf 2.4.3). Met het beperkt inzetten van het instrument wordt ook voorkomen dat er meerdere regelingen naast elkaar zouden ontstaan, met een hoge administratieve last tot gevolg.

Het uitgangspunt is dat structurele middelen na afloop van de tijdelijke verplichtingen overgaan naar de reguliere (aanvullende) bekostiging. Echter, als blijkt dat de resultaten die met de middelen zijn beoogd

[44] Bij bijzondere omstandigheden kunnen er reeds verplichtingen worden gesteld.

onvoldoende zijn, is het voor de regering mogelijk om af te wijken van dit uitgangspunt:
– Het is mogelijk om éénmalig, na voorhang bij de Staten-Generaal, de verplichtingen te verlengen met maximaal vijf jaar. Hierdoor krijgen scholen meer tijd om het beoogde resultaat te bereiken;
– Er kan gekozen worden om slechts een deel van de middelen over te laten gaan naar de 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; bij voorbeeld als met de gerichte bekostiging het gewenste effect gedeeltelijk is bereikt en het wenselijk is een «label» te hangen aan de aanvullende middelen.
– Het is te allen tijde mogelijk om te stoppen met gerichte bekostiging (ook na 5 of 10 jaar), 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.

Indien er sprake is van een tijdelijke regeling of AMvB, stopt de gerichte bekostiging ook na het aflopen van de verplichtingen. Dit zal normaliter vanaf de start bekend zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het Nationaal Programma Onderwijs vanwege de coronapandemie.

Het instrument gerichte bekostiging maakt het mogelijk om drie soorten verplichtingen te stellen. Het gaat dan om bestedingsverplichtingen, verplichtingen aan de activiteit en informatieverplichtingen. Deze verplichtingen kunnen met elkaar gecombineerd worden zodat de verplichtingen zoveel mogelijk kunnen aansluiten bij de specifieke situatie, maar kunnen ook losstaand toepassing vinden. Het is niet zo dat standaard alle drie de soorten verplichtingen worden opgelegd. Hierdoor is het ook mogelijk om gerichte bekostiging zonder bestedingsverplichtingen te verstrekken. Omdat alle verplichtingen verantwoord moeten worden, nemen de verantwoordingslasten toe naarmate er meer verplichtingen worden gesteld. Er moet dus ook terughoudend worden omgegaan met het aantal verplichtingen dat wordt opgelegd. Gerichte bekostiging is alleen geschikt als er een duidelijk doel wordt beoogd.

De verplichtingen worden hierna nader toegelicht. Daarna worden enkele aandachtspunten gegeven bij de inzet van gerichte bekostiging.

a. Bestedingsverplichtingen

Onder deze soort verplichtingen vallen:
– Bestedingsverplichtingen;
– Bestedingstermijnen;

Bij het stellen van bestedingsverplichtingen wordt vastgelegd aan welke doelen gerichte bekostiging precies moet worden uitgegeven. In het verleden zou dit bijvoorbeeld relevant zijn geweest bij het verstrekken van financiële middelen voor CO2-meters. Met een bestedingsverplichting was het mogelijk geweest om te borgen dat verstrekte bekostiging uitsluitend aan CO2-meters wordt besteed. Het deel van de bekostiging dat niet daaraan wordt uitgegeven, wordt in een dergelijke situatie teruggevorderd of verrekend met een lopende geldstroom. In de toekomst kan dit dus worden toegepast in situaties waarbij sprake is van een duidelijk vooraf bepaald product of onderdeel met een min of meer vaste prijs.

Bij een bestedingsverplichting moet ook altijd een bestedingstermijn worden gehanteerd. Het gaat daarbij om het moment waarop wordt gekeken of de middelen zijn besteed aan het doel waarvoor deze zijn verstrekt. De middelen die niet binnen deze periode zijn uitgegeven, worden dan vervolgens teruggevorderd of verrekend met een andere geldstroom. Een bestedingstermijn kan daarbij ruim worden gesteld om scholen de tijd te geven om de middelen op de meest doelmatige manier te besteden. Een bestedingstermijn kan echter ook relatief kort worden gesteld als het de bedoeling is, vanwege een maatschappelijk urgent probleem, dat scholen de middelen op korte termijn moeten gebruiken.

Bij het stellen van bestedingsverplichtingen is het van belang dat de verplichtingen duidelijk afgebakend zijn van datgene waaraan scholen uit reguliere middelen al uitgaven doen. Daarbij geldt wel dat middelen alleen besteed mogen worden aan doelen waaraan ook basisbekostiging wordt besteed. Als bestedingsverplichtingen niet worden nagekomen, dan kan een schoolbestuur op basis van reguliere uitgaven uit de basisbekostiging verantwoorden dat scholen onder haar bestuur aan de bestedingsverplichtingen hebben voldaan. Het stellen van een dergelijke verplichting aan de besteding sorteert dan weinig effect. Dit betekent ook dat er onnodig gekozen is voor hoge administratieve lasten voor werkzaamheden die al worden uitgevoerd. Een keuze voor bestedingsverplichtingen vraagt dan ook om een goede afweging.
Daarbij is belangrijk dat de bestedingsverplichtingen niet mogen treden binnen de reguliere algemene doelen van de besteding van onderwijsbekostiging.

b. Verplichtingen aan de activiteit

Hieronder vallen in ieder geval de volgende mogelijke verplichtingen:
- Het maken van een plan van aanpak (bijvoorbeeld met gebruik van actuele en relevante kennis uit onderzoek en praktijk rekening houdend met de omstandigheden van de school);
- Het voorleggen van de activiteit, bijvoorbeeld een plan van aanpak, aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad voor advies.
- Het maken van een activiteitenverslag;
- Het daadwerkelijk realiseren van een activiteit of aanbod: hieronder valt bijvoorbeeld dat er een (les)aanbod moet worden gedaan aan X leerlingen. Of voor Y uur;
- In dienst nemen van een specifieke functiegroep;
- Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met bijvoorbeeld een samenwerkingsverband, andere scholen of andere instellingen, bijvoorbeeld gemeenten.
- Het schoolbestuur accepteert eventuele ondersteuning ter verbetering van de onderwijskwaliteit;
- De inzet en rollen van relevante betrokkenen en de manier waarop het gehele team betrokken wordt;
- De wijze waarop (wetenschappelijke) kennis en ervaringsdeskundigheid wordt ingezet;
- Verplichtstellen specifieke communicatie.

In essentie gaat het er bij deze categorie verplichtingen om dat een schoolbestuur wordt verplicht om een bepaalde activiteit te ondernemen als het de verstrekte gerichte bekostiging wil gebruiken. Het doel hiervan is om te borgen dat de middelen op een doelmatige manier worden ingezet, maar daarbij wordt wel ruimte geboden aan de school om dit op een manier te doen die past bij de lokale situatie van de school. Zo kan een verplichting zijn om een plan van aanpak te maken voor middelen die scholen ontvangen. Aan dat plan van aanpak kunnen dan ook eisen worden gesteld, zoals dat bij het opstellen daarvan gebruik wordt

gemaakt van actuele en relevante kennis uit onderzoek en praktijk rekening houdend met de omstandigheden van de school. De school behoudt hierbij de mogelijkheid om activiteiten in het plan van aanpak op te nemen die passen bij de situatie van de school. Bij het maken van een plan van aanpak kan aan scholen ook gevraagd worden om in een activiteitenverslag vast te leggen welke activiteiten zij uit het plan van aanpak hebben uitgevoerd.

Een verplichting kan ook zijn om een bepaalde activiteit uit te voeren of om een bepaald aanbod aan te bieden. Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat het voor een school wel mogelijk moet zijn om de activiteit uit te voeren of het aanbod te bieden, zonder dat er andere belangrijke externe factoren zijn die kunnen veroorzaken dat de school hier niet in slaagt. Als er andere externe factoren spelen dan zullen scholen mogelijk (te) voorzichtig zijn met de middelen die zij ontvangen uit angst voor een terugvordering. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij een verplichting met betrekking tot het lesaanbod. Een school kan zelf het lesaanbod creëren. Echter, een school kan leerlingen niet dwingen om het lesaanbod daadwerkelijk te volgen. Hierop moet een school dus niet afgerekend kunnen worden. Ook kan aan scholen gevraagd worden om een specifieke functiegroep in dienst te nemen. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld bij de subsidieregeling brugfunctionaris. Hierbij kan overigens worden aangetekend dat indien een school de aan een bepaalde gerichte bekostiging verbonden bijzondere verplichtingen niet kan of wil nakomen, er de mogelijkheid is om af te zien van het recht op de betreffende gerichte bekostiging. De bijzondere verplichtingen zijn dan niet van toepassing. Deze mogelijkheid is ook van belang in verband met de vrijheid van onderwijs. Dit wordt verder toegelicht in Hoofdstuk 3 van deze memorie.

Aan een school kan als te verrichten activiteit of onderdeel van een activiteit ook gevraagd worden om actoren op een bepaalde manier te betrekken bij het besluitvormingsproces. Dat heeft als doel dat relevante actoren zoals intern toezichthouder, schoolleider, (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((g)mr) en schoolbestuurder, in de gelegenheid worden gesteld om het bestuur van advies te voorzien over de inzet van de middelen. Dit kan bijdragen aan het effectief besteden van middelen doordat de plannen op een breder draagvlak kunnen rekenen door betrokkenheid van de relevante actoren. Wel moet bij het stellen van deze verplichting in het oog worden gehouden dat plannen op schoolniveau aansluiten bij de vastgestelde kaders en koers op bestuursniveau. Om gebruik te maken van het adviesrecht van de medezeggenschapsraad wordt met dit wetsvoorstel een toevoeging aan de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) gedaan.

Tot slot kan het binnen dit soort verplichtingen wenselijk zijn om scholen te vragen bepaalde informatie te verstrekken voor bijvoorbeeld monitoringsonderzoeken. Het kan bijvoorbeeld gaan om communicatie in het schoolplan over specifieke middelen die zij ontvangen of de plannen die zij hebben met die middelen. Afhankelijk van de regeling kan het eventueel niet aangewende deel van de gerichte bekostiging, mits activiteiten volledig zijn uitgevoerd, worden besteed aan andere activiteiten waar bekostiging voor wordt verstrekt.

c. Informatieverplichtingen

Tot slot kunnen er informatieverplichtingen worden opgelegd. Hieronder valt bijvoorbeeld:
– Meedoen aan onderzoek;
– Deelnemen aan kennisdeling en leernetwerken;

– Meewerken aan een steekproef.

Het gaat er bij deze categorie enerzijds om dat scholen meedoen aan monitoringsonderzoek. Hiermee kan beter geborgd worden dat de effecten van specifieke middelen in beeld zijn. Op basis daarvan zou ook op macroniveau bijgestuurd kunnen worden op het moment dat gerichte bekostiging niet het gewenste effect zou bereiken.

Anderzijds kan ook van scholen gevraagd worden om de kennis die zij hebben op een specifiek onderwerp te delen. Kennisdeling en leernetwerken worden steeds belangrijker en het is mogelijk om gerichte bekostiging te verstrekken aan scholen zodat zij hieraan kunnen deelnemen. Hiermee kan het maatschappelijk belang gediend worden om kennis te delen over wat werkt en dat kan een bijdrage leveren aan goed onderwijs voor elke leerling.

d. Aandachtspunten gerichte bekostiging

Voor het stellen van verplichtingen is het belangrijk dat de verplichtingen (1) redelijk, (2) voorspelbaar en (3) meetbaar zijn.

Als het de verwachting is dat schoolbesturen niet redelijkerwijs aan de verplichtingen van de gerichte bekostiging kunnen voldoen, zullen zij hiervan geen gebruik maken en de middelen laten verrekenen of terugvorderen. De verplichtingen moeten dan ook in verhouding staan tot de (hoogte van de) bekostiging. Daarnaast moet het voor schoolbesturen voorspelbaar zijn of zij aan de verplichtingen kunnen voldoen. Als schoolbesturen pas na de inzet van de bekostiging weten of zij aan de verplichtingen hebben voldaan, dan zullen zij vermoedelijk voorzichtig zijn met de inzet daarvan. Het gevolg is dan dat het niet goed lukt om een specifiek beleidsthema te stimuleren. Dit betekent ook dat het in het wetsvoorstel niet mogelijk wordt gemaakt om verplichtingen te stellen aan de leerresultaten die scholen of schoolbesturen moeten behalen. Dit is afhankelijk van te veel omgevingsfactoren en kan zelfs bij een perfecte inzet van middelen mogelijk niet worden behaald. Ook kan een resultaatverplichting in veel gevallen leiden tot perverse prikkels. Tot slot moet het ook meetbaar zijn dat aan de verplichtingen is voldaan, anders kan niet worden vastgesteld of de middelen terecht zijn ontvangen.

Belangrijk is dat er een goede afweging plaatsvindt of de mogelijke verplichtingen proportioneel zijn in verhouding tot het doel en de middelen. Deze weging moet worden onderbouwd in de toelichting bij een AMvB of in geval van spoedeisende gevallen bij ministeriële regeling. Passen de verplichtingen bij de hoogte en de aard van de middelen? In het voorbeeld van de CO2-meters zou een bestedingsverplichting passend kunnen zijn, ondanks dat de hoogte van het bedrag relatief laag is. De één-op-één-relatie tussen doel en middelen is eenvoudig te maken. In andere gevallen zonder specifieke bestedingsdoelen is een bestedingsverplichting wellicht niet meer relevant. Dit komt doordat het vaak gaat om inzet van leraren op bepaalde doelen en de één-op-één- relatie van geld en besteding minder duidelijk is. Er is dus op voorhand niet voor te schrijven welke verplichtingen er toegepast kunnen en moeten worden bij bepaalde inzet van gerichte bekostiging.

2.4.3 Kader financieringsinstrumentarium

Met de introductie van gerichte bekostiging bestaan er vijf generieke financieringsinstrumenten voor het onderwijs, namelijk (1) basisbekostiging, (2) reguliere aanvullende bekostiging, (3) gerichte (aanvullende) bekostiging, (4) subsidies en (5) bekostiging samenwerkingsverbanden. Voor het maken van een keuze tussen deze vier instrumenten is hierna

een kader uitgewerkt. In de tabel hierna staan de vijf instrumenten met daarbij de belangrijkste eigenschappen van elk instrument.

Tabel 2: Eigenschappen financieringsinstrumenten na introductie gerichte bekostiging

Vorm	Doel	Aanvraag	Sturing	Mate van snelheid	Periode	Adm. Lasten scholen	Uitvoeringskosten
Basis-bekostiging en extra bekostiging	Alle scholen	Nee	Zeer beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag
Aanvullend zonder verplichting	(school) specifiek	Nee[1]	Beperkt	Hoog	Regeling afhankelijk	Laag	Middel
Gericht	specifiek	Nee	Hoog	Laag[2]	Regeling afhankelijk	Middel[3]	Hoog
Subsidie	specifiek	Ja[2]	Hoog	Laag	1–5 jaar	Hoog	Hoog
Bekostiging samen-werkingsver-banden	Alle samenwer-kingsverban-den	Nee	Zeer beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag

[1] Het is ook mogelijk om deze vormen van bekostiging op aanvraag te verstrekken.
[2] Bij spoed kan er op zeer korte termijn een regeling worden opgesteld, voor andere gevallen moet er een AMvB worden opgesteld.
[3] Afhankelijk van de invulling van de regeling.

Met de komst van gerichte bekostiging kunnen subsidies voor bepaalde onderwerpen niet meer toegepast worden. Zodra er een AMvB is voor het verstrekken van gerichte bekostiging voor een specifiek onderwerp, kan er voor datzelfde onderwerp geen nieuwe subsidie meer worden verstrekt. Voor reeds lopende subsidies geldt dat deze binnen vijf jaar moeten eindigen. Zolang er nog geen AMvB is voor het verstrekken van gerichte bekostiging voor een specifiek onderwerp, kan er voor dat onderwerp wel subsidie verstrekt worden. Dat het onderwerp reeds genoemd is in de doelbepaling in de wet doet daar niets aan af. Er is daarnaast voorzien in een uitzondering voor kleine subsidieregelingen. Het kan wenselijk zijn om voor kleine bedragen en voor een korte tijdsperiode subsidie te verstrekken, ondanks dat er voor datzelfde onderwerp al gerichte bekostiging wordt verstrekt. Hierbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van een pilot waardoor een aanvraagsystematiek wenselijk is, of van een beperkt aantal scholen als doelgroep, waardoor de uitvoeringslasten van bekostiging niet in verhouding staan met het aantal ontvangers. Het maximale subsidiebedrag is hierbij vastgesteld op 15 miljoen euro voor een maximum duur van 3 jaar.

Het is van belang om bij de instrumentkeuze voor het verstrekken van middelen (aanvullende bekostiging, gerichte bekostiging of subsidies) af te wegen of er een noodzaak is om verplichtingen te stellen. Zoals eerder toegelicht moet er terughoudend worden omgegaan met het stellen van verplichtingen zodat het verstrekken van gerichte bekostiging of subsidie ook effectief blijft en het onderwijsveld niet kampt met hoge administratieve lasten. Zowel voor subsidies als gerichte bekostiging is er sprake van hogere uitvoeringslasten dan bij reguliere bekostiging. In het geval van subsidie liggen de uitvoeringslasten in principe het hoogst.

Er moet dus goed onderbouwd worden wat de noodzaak is tot het stellen van verplichtingen en dat deze een belangrijke bijdrage leveren aan een doelmatige besteding van middelen. Anders is aanvullende bekostiging zonder verplichtingen het passende instrument.

3. Verhouding tot de vrijheid van onderwijs

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een bekostigingsinstrument in het leven te roepen waarmee van overheidswege meer gericht kan worden gestuurd op bepaalde doelen in het onderwijs, voor zover het daarbij gaat om het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de

kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Hoewel schoolbesturen van de gerichte bekostiging af kunnen zien, zal van de gerichte bekostiging in de praktijk een sturende werking uitgaan. Schoolbesturen zullen in de praktijk immers extra middelen ten behoeve van het onderwijs willen gebruiken en het niet aanvaarden daarvan kan hen – ten opzichte van schoolbesturen die dat wel doen – in een nadeliger positie brengen. In materiële zin raakt onderhavig wetsvoorstel dan ook aan de onderwijsvrijheid. De kaders voor de mate waarin en de wijze waarop de onderwijsvrijheid mag worden beperkt, vloeien voort uit artikel 23 van de Grondwet. Uit deze bepaling volgt dat beperkingen moeten voldoen aan vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit en dat het primaat van de wetgever moet worden geëerbiedigd – in beginsel dient de wet in formele zin duidelijkheid te verschaffen over wat er van schoolbesturen wordt verlangd. Naarmate de inbreuk op de vrijheid van onderwijs groter is, doen deze grondwettelijke eisen zich nadrukkelijker gelden.

Voor dit wetsvoorstel is met name de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs en de pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs relevant. Des te meer op basis van gerichte bekostiging inhoudelijke normen worden opgelegd aan het onderwijs, hoe indringender de toetsing van noodzaak en proportionaliteit zal dienen plaats te vinden. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat de bijzondere verplichtingen van gerichte bekostiging geen betrekking mogen hebben op de te hanteren leermethoden en leermiddelen, en de te behalen leerresultaten.[45] Die onderwerpen raken immers aan de kern van de inrichtingsvrijheid van schoolbesturen. Gelet op het beschermingsniveau dat de Grondwet daaraan toekent, acht de regering het onwenselijk om op die onderwerpen te kunnen sturen door middel van gerichte bekostiging.[46] Verder is het wenselijk om vooraf in de wet zoveel mogelijk duidelijk te maken voor welke doelen gerichte bekostiging mag worden ingezet, om daarbij al de afweging van noodzaak en proportionaliteit te kunnen maken.

Indien de gerichte bekostiging betrekking heeft op programma's met een levensbeschouwelijke component dan zou het ook de vrijheid van richting raken en wordt de toetsing van noodzaak en proportionaliteit nog indringender. Om die reden is in de betreffende artikelen geëxpliciteerd dat gerichte bekostiging uitsluitend wordt verstrekt met het oog op bevordering van basisvaardigheden, gelijke kansen van leerlingen en de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel, zoals beschreven in paragraaf 2.4.1. Bij AMvB kunnen daar doelen aan worden toegevoegd, mits deze doelen bijdragen aan de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Verder zal ook de vrijheid om personeel te benoemen op grond van de identiteit van de school moeten worden gerespecteerd, wanneer gerichte bekostiging ziet op het bevorderen van de bekwaamheid en beschikbaarheid van onderwijspersoneel.[47]

In aanvulling op het voorgaande betreft het instrument van de gerichte bekostiging naar het oordeel van de regering slechts een geringe beperking van de onderwijsvrijheid gelet op het volgende. Het wetsvoorstel laat het huidige stelsel van bekostiging voor het overgrote deel in stand. Er verandert niets aan de basisbekostiging en extra bekostiging. De basisbekostiging (in combinatie met de eventuele extra bekostiging) moet in normale omstandigheden voldoende zijn om aan de gestelde deugdelijkheidseisen aan het onderwijs te voldoen. Dat de

[45] Zie o.a. artikel 119a, zevende lid, van de WPO in artikel I van het wetsvoorstel
[46] Zie artikel 23, zesde lid, tweede volzin, van de Grondwet.
[47] Zie artikel 23, zesde lid, tweede volzin, van de Grondwet.

hoogte van de basisbekostiging voldoende moet zijn om te voldoen aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school is wettelijk vastgelegd in onder andere artikel 116 vijfde lid, van de WPO en overeenkomstige artikelen in de andere wetten voor het funderend onderwijs. De gerichte aanvullende bekostiging is dus voor schoolbesturen niet nodig om in normale omstandigheden te kunnen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen of om effectief invulling te kunnen geven aan de aan hen toekomende onderwijsvrijheid. Dit gegeven maakt dat schoolbesturen het recht om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging, bijvoorbeeld als zij de daaraan verbonden verplichtingen niet wensen na te leven, ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen. In dat geval vervalt het recht op deze middelen, waarna ze worden teruggevorderd of verrekend.

Schoolbesturen zullen in de praktijk niet snel geneigd zijn tot weigering van de aanvullende bekostiging over te gaan, maar als er echt bezwaren zijn tegen bepaalde verplichtingen, biedt de basisbekostiging de ruimte aan schoolbesturen om die bezwaren de doorslag te laten geven door de gerichte bekostiging af te wijzen en dus ook de daaraan verbonden verplichtingen niet te hoeven naleven. Daarbij komt dat de bijzondere verplichtingen verbonden aan de gerichte bekostiging tijdelijk zijn, en de financiële middelen na afloop automatisch kunnen overgaan in de reguliere aanvullende bekostiging, of voor een tijdelijke spoedsituatie waren. Zo wordt voorkomen dat het instrument feitelijk zou kunnen werken als methode voor de overheid om (min of meer) permanent bepaald gedrag van schoolbesturen af te dwingen. Daar zijn de reguliere wettelijke deugdelijkheidseisen immers voor bedoeld. Het «gerichte» aspect van gerichte bekostiging, namelijk de bijzondere verplichtingen, is dan ook sowieso tijdelijk. Deze aanvullende bekostiging als zodanig kan ook tijdelijk zijn, zoals in het geval van tijdelijke spoedeisende omstandigheden. Dan eindigt de gerichte bekostiging aan het einde van de looptijd. Indien niet voorzien is in een horizonbepaling, is deze aanvullende bekostiging in principe structureel.

Bovenstaande waarborgen zorgen ervoor dat de mogelijke inbreuk op de vrijheid van onderwijs minimaal is. De regering acht daar voldoende rechtvaardiging voor aanwezig. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt in belangrijke mate aangesloten bij het al geruime tijd bestaande systeem van subsidieregelingen op grond van de Wet overige OCW-subsidies, waaraan echter (de reeds beschreven) nadelen kleven. De gerichte bekostiging ondervangt die nadelen. Het aanvullende instrumentarium is bedoeld voor verbetering van het onderwijs of om het hoofd te bieden aan acute ontwikkelingen die extra middelen noodzakelijk maken. In die gevallen is naar de mening van de regering voldoende rechtvaardiging om aan het recht op die middelen bepaalde tijdelijke verplichtingen te verbinden om te verzekeren dat de middelen op de juiste manier besteed worden conform het doel waarvoor ze bestemd zijn.

Anders dan reguliere aanvullende bekostiging wordt gerichte bekostiging geregeld bij of krachtens AMvB indien de gerichte bekostiging wordt verstrekt met het oog op een van de onderwerpen vallend onder de doelstelling van het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Reden daarvoor is dat nieuwe inhoudelijke verplichtingen voor scholen in principe geregeld dienen te worden op het niveau van een wet of AMvB. De bijzondere verplichtingen voor scholen dienen dan ook te worden geregeld op het niveau van een AMvB, voor zover het niet het gaat om verplichtingen in het kader van verantwoording of andere administratieve verplichtingen. Verdere uitwerking kan plaatsvinden op het niveau van een ministeriële regeling. Het niveau van een regeling is

dan gerechtvaardigd omdat zaken als administratieve voorschriften en bedragen frequent aanpassing en actualisering behoeven.[48]

Alleen indien gerichte bekostiging wordt verstrekt met het oog op spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang, wordt gerichte bekostiging verstrekt op grond van een ministeriële regeling. De keuze voor het niveau van een ministeriële regeling is voor die gevallen van belang voor de regering en vervolgens ook het onderwijsveld om in spoedeisende situaties slagvaardig te kunnen handelen. Wanneer schoolbesturen op een zo kort mogelijke termijn aanvullende bekostiging moeten ontvangen met het oog op een specifiek doel, zou het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur vertraging kunnen opleveren. Gedacht kan worden aan de situatie dat tijdens de coronaperiode alle lokalen op scholen zo snel mogelijk voorzien dienden te worden van CO2-meters. Zoals eerder betoogd zijn schoolbesturen bovendien vrij om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging. Gerichte bekostiging, verstrekt met het oog op spoedeisende gevallen, zal in principe ook geen structureel karakter hebben. Hoewel verplichtingen voor schoolbesturen in de regel ten minste worden geregeld op het niveau van een AMvB, is voor spoedeisende gevallen regeling op het niveau van een ministeriële regeling naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd.[49]

In de discussie over sturing op onderwijs moet er altijd een balans worden gevonden tussen de vrijheid en het stellen van eisen ten behoeve van het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Gelet op de grondwettelijke zorgplicht van de regering voor het onderwijs, kan zij via de nieuwe bekostigingsvorm van gerichte bekostiging scholen zekerheid over bekostiging geven én tijdelijk verplichtingen stellen. Daardoor kunnen scholen tot betere onderwijskwaliteit komen en de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs beter waarborgen. Er blijft daarbij ruimte om op schoolniveau keuzes te maken die passen bij de individuele context van een school. De verplichtingen die met het instrument gesteld kunnen worden laten deze ruimte. Bijvoorbeeld als het gaat om procesverplichtingen of een bestedingstermijn dan laat dit de vrijheid bij de school of het schoolbestuur voor het «hoe». Wel kunnen er verplichtingen worden gesteld aan de besteding, die in theorie de beleidsvrijheid van een schoolbestuur inperken. Zolang het instrument echter beperkt en bewust wordt ingezet, in lijn met het advies van de Onderwijsraad uit 2018, kan een schoolbestuur er in die situaties voor kiezen om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging. Ook om de beperkte inzet van gerichte bekostiging te waarborgen kiest de regering ervoor om de reikwijdte van gerichte bekostiging te beperken tot de hiervoor genoemde specifieke onderwerpen, te weten: basisvaardigheden (kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid), gelijke kansen van leerlingen, en de bekwaamheid en beschikbaarheid van onderwijspersoneel. Bij AMvB kunnen zonodig binnen de genoemde algemene doelstelling onderwerpen worden toegevoegd.

4. Gevolgen

De gevolgen van dit wetsvoorstel verschillen per actor, en worden hieronder per actor toegelicht. Daarnaast worden ook de gevolgen voor de regeldruk beschreven.

---

[48] Aanwijzing 2.24 Aanwijzingen voor de regelgeving.
[49] Zie ook aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

4.1 Schoolbesturen

Het bekostigingsstelsel wordt eenvoudiger als door de introductie van gerichte bekostiging er minder gebruik gemaakt wordt van subsidies voor onderwijsdoelen. Bijkomend voordeel voor schoolbesturen is dat het mogelijk is om gerichte bekostiging structureel in te zetten (met tijdelijke verplichtingen), terwijl dat bij subsidies niet mogelijk is.

Het inzetten van gerichte bekostiging heeft tot gevolg dat scholen boven op de reguliere bekostiging extra geld ontvangen en wanneer er sprake is van het omzetten van subsidies geen deze gepaard met een afname van administratieve lasten.
De mate van beleidsvrijheid voor schoolbesturen (en de scholen die daaronder vallen) kan afnemen door de toepassing van gerichte bekostiging. Financiële middelen die verstrekt worden via gerichte bekostiging kunnen alleen nog maar worden ingezet conform de geldende verplichtingen. De mate waarin de autonomie van schoolbesturen afneemt, is afhankelijk van de precieze verplichtingen die worden gesteld, en de mate waarin gerichte bekostiging wordt toegepast. Wanneer bijvoorbeeld aan scholen wordt gevraagd om middelen in te zetten na bespreking met de medezeggenschapsraad, dan blijft er relatief veel autonomie voor de besteding op schoolniveau. Er kan echter ook van scholen gevraagd worden om het geld te besteden aan een specifiek doel. Dan neemt de beleidsvrijheid af, omdat scholen de bekostiging niet meer aan andere zaken kunnen uitgeven die binnen de context van die scholen wellicht relevanter en/of urgenter zijn. Dit geldt overigens ook voor de meeste subsidies.

Schoolbesturen houden altijd de mogelijkheid om middelen die middels gerichte bekostiging worden verstrekt niet in te zetten. De basisbekostiging moet volgens de sectorwetten voldoende zijn om in de redelijke behoefte van een school in normale omstandigheden te voldoen. Daarover hebben schoolbesturen een grote mate van autonomie.

Deze autonomie is ook uitgangspunt van de gerichte bekostiging. Dit is bedoeld als aanvulling op de basisbekostiging en schoolbesturen kunnen dit ook weigeren. Anders dan de deugdelijkheidseisen, die gelden voor de basisbekostiging, hoeven scholen zich niet te committeren aan de verplichtingen van gerichte bekostiging als zij weigeren de middelen te ontvangen.

In sommige gevallen betekent dat ook dat schoolbesturen minder administratieve lasten zullen ervaren. Zeker wanneer gerichte bekostiging wordt gebruikt ter vervanging van subsidies. Daarbij geldt dat in het geval van gerichte bekostiging verplichtingen altijd tijdelijk zijn.

Het bovenstaande geldt evenzo voor samenwerkingsverbanden.

4.2 Leerlingen, schoolleiding en onderwijspersoneel

Het wetsvoorstel kan leidt ertoe dat de middelen die verstrekt worden via de bekostiging beter in de klas landen. Gerichte bekostiging maakt het mogelijk dat prestaties op specifieke maatschappelijke onderwerpen verbeteren. Middelen die verstrekt worden via gerichte bekostiging kunnen daardoor leiden tot verbeteringen op doelen die ook leerlingen en onderwijspersoneel raken. Daarnaast kan advies van de medezeggenschapsraad ook een verplichting zijn die aan gerichte bekostiging wordt gekoppeld. Dan kan het wetsvoorstel leiden tot meer inspraak van onderwijspersoneel, schoolleider en leerlingen.

4.3 Rijksoverheid

De rijksoverheid krijgt met het introduceren van gerichte bekostiging meer mogelijkheden om middelen te richten op het aanpakken van specifieke maatschappelijke problemen. De middelen moeten dan ingezet worden conform de gestelde verplichtingen. Zij kan dit gebruiken om haar doelen op prioritaire thema's zoals basisvaardigheden, het leraren- en schoolleiderstekort en onderwijskansen beter te bereiken. Verder blijven de huidige instrumenten (basisbekostiging, aanvullende bekostiging en subsidies) bestaan, waardoor de mogelijkheden worden uitgebreid.

4.4 Caribisch Nederland

De scholen in Caribisch Nederland krijgen op dezelfde wijze te maken met voorliggend wetsvoorstel als de scholen in Europees Nederland. De gerichte bekostiging kan ook worden toegepast in Caribisch Nederland, net als de huidige aanvullende bekostiging.

4.5 Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk. Dat komt doordat het wetsvoorstel uitsluitend de mogelijkheid creëert om verplichtingen te stellen aan de bekostiging. Wat dit uiteindelijk betekent voor de regeldruk zal afhangen van het gebruik van de nieuwe bekostigingsvorm en de verplichtingen die worden gesteld. Het is dan ook niet mogelijk om de regeldruk in scenario's te vatten. Per AMvB of regeling zal in kaart moeten worden gebracht wat mogelijke gevolgen zijn van het opnemen van bepaalde verplichtingen en hoe die zich verhouden tot het doel van de regeling. Dit dient proportioneel te zijn.

In het algemeen geldt het volgende voor wat betreft de zwaarte van de administratieve lasten per verplichtingensoort. Informatieverplichtingen zullen het minst belastend zijn voor scholen en schoolbesturen, zwaarder zijn verplichtingen aan de activiteiten en tot slot zijn de administratieve lasten bij bestedingsverplichtingen het zwaarst. Voor de laatste categorie zal precies moet worden bijgehouden waaraan alle middelen zijn uitgegeven. Ook nemen de controlelasten toe bij het gebruik van deze verplichtingen.

Daarnaast hangen de administratieve lasten ook af van de wijze waarop gerichte bekostiging wordt ingezet. Als er met de inwerkingtreding vaker verplichtingen gesteld worden bij het verstrekken van middelen, dan nemen de administratieve lasten voor scholen en schoolbesturen toe. Maar gerichte bekostiging kan ook worden gebruikt om bestaande subsidieregelingen te vervangen. Dan kan gerichte bekostiging tot een afname van administratieve lasten leiden doordat er geen aanvraag nodig is voor gerichte bekostiging in tegenstelling tot een subsidie, of doordat de toegepaste verplichtingen bij gerichte bekostiging lichter zijn dan bij een subsidie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de middelen voor verbetering basisvaardigheden.

Ook kan er bij de overgang van subsidie naar gerichte bekostiging gekeken worden of vermindering van verplichtingen passend is. Dit kan verantwoord worden uit de gedachte dat scholen er in het kader van een subsidie al goed mee aan de slag zijn en dat met vertrouwen kan worden gekeken naar het vervolg. Uitvoeringslasten en administratieve lasten kunnen dan laag worden gehouden.

Tot slot kan gerichte bekostiging ten opzichte van een subsidie wel leiden tot extra administratieve lasten bij schoolbesturen die geen gebruik wensen te maken van de middelen. Zij krijgen deze middelen namelijk wel overgemaakt en moeten deze dus in hun administratie opnemen. Om schoolbesturen te faciliteren zal een mogelijkheid worden ontwikkeld om deze middelen door DUO te laten verrekenen met een lopende geldstroom. Daarmee hoeft een schoolbestuur de middelen niet te behouden tot de controle plaatsvindt op het nakomen van de verplichtingen en er dan verrekening of terugvordering plaatsvindt.

5. Uitvoering

Uitvoering is afhankelijk van de invulling van de AMvB en in situaties met spoed een ministeriële regeling. DUO zal de gerichte bekostiging beschikken en betalen.
Bij het verstrekken van gerichte bekostiging kunnen een aantal keuzes worden gemaakt in de vormgeving van de controles:
– Het moment: voorafgaand aan de uitvoering van de regeling, tijdens of achteraf;
– Of je de controle kan inbedden in andere controles, zoals het jaarverslag en accountant;
– Of een inhoudelijke steekproef nodig is of een marginale check op aanwezigheid.

Ook hierbij geldt weer dat naar de omstandigheden moet worden gekeken waarin gerichte bekostiging wordt verstrekt.

DUO acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en haalbaar, onder de voorwaarde dat de onderliggende regelgeving (AMvB of regeling) uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar is. DUO geeft daarbij aan dat het van belang is dat het nieuwe instrument van gerichte bekostiging eerst alleen voor verbetering van basisvaardigheden wordt ingezet en pas na een evaluatie van de werking bekeken wordt of bredere toepassing wenselijk, uitvoerbaar en haalbaar is.
Tekstsuggesties uit de uitvoeringstoets van DUO, waaronder die van de Inspectie van het Onderwijs, zijn verwerkt in de wetsteksten en memorie van toelichting.

De effecten van de invoering van gerichte bekostiging worden gemonitord. Er wordt binnen twee jaar na inwerkingtreding van gerichte bekostiging een invoeringstoets gedaan met aandacht voor de gevolgen voor het onderwijsveld en de uitvoering.

6. Toezicht en handhaving

In paragraaf 2.4.2 is beschreven welke soort verplichtingen er gesteld kunnen worden met gerichte bekostiging. Als niet voldaan wordt aan de verplichtingen dan heeft dit gevolgen voor de verstrekte bekostiging. Om gevolgen te verbinden aan het niet nakomen van verplichtingen moeten schoolbesturen verantwoorden of zij de verplichtingen zijn nagekomen en moet hier toezicht op worden ingericht. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de instellingsaccountant. Dit wordt hierna nader toegelicht.

6.1 Gevolgen niet voldoen verplichtingen

Het is mogelijk dat een school of schoolbestuur niet voldoet aan één of meerdere verplichtingen uit een regeling voor gerichte bekostiging. De AMvB of ministeriële regeling geeft een nadere invulling aan wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van de verplichting(en) op het recht

op gerichte bekostiging. Deze gevolgen moeten realistisch zijn en passend bij het gebrek in de nakoming van de verplichting.

In eerste instantie is het wenselijk om een waarschuwing of hersteltermijn te hanteren als verplichtingen niet worden nagekomen. Het kan zijn dat een school of schoolbestuur om goede redenen de termijn om te voldoen aan verplichtingen heeft gemist of dat er sprake is geweest van een onbewuste fout. In gevallen waar evident niet is gehandeld in lijn met de bedoeling kan daarentegen wel overgegaan worden tot opschorting van de gerichte bekostiging, terugvordering ervan of verrekening met andere geldstromen.

Als een school geen gebruik wil maken van de gerichte bekostiging en om die reden niet voldoet aan de daaraan verbonden verplichtingen, bestaat uiteraard geen recht op deze bekostiging en zal deze zo nodig moeten worden teruggevorderd of verrekend met andere geldstromen.

6.2 Verantwoording verplichtingen

Hoe de verantwoording van verplichtingen wordt vormgegeven hangt af van de specifieke verplichtingen die gesteld worden in een AMvB of regeling voor gerichte bekostiging. Deze verantwoordingseisen worden in de AMvB of regeling beschreven, zodat deze op voorhand helder zijn voor scholen. Afhankelijk van de specifieke verplichtingen die in de AMvB of regeling worden opgenomen, kan aan de volgende verantwoordingseisen worden gedacht:

- Het uploaden van een plan van aanpak;
- Vastleggen van de advisering van de medezeggenschapsraad;
- Wanneer er wordt gevraagd om een plan van aanpak uit te voeren kan aan scholen gevraagd worden een activiteitenverslag op te stellen;
- Bij het verrichten van een specifieke activiteit of een aanbod van een aantal uren moet een school bewijsstukken (zoals lesroosters) kunnen leveren of moet op de school op een andere manier kunnen worden aangetoond dat het aanbod of de activiteit is gerealiseerd;
- Bij het voeren van bepaalde gesprekken in het kader van monitoring of kennisdeling kunnen presentielijsten worden bijgehouden;
- Bij bestedingsverplichtingen moet de school of het schoolbestuur facturen kunnen overleggen;
- Bij informatieverplichtingen kan deelname aan onderzoek wat door een onderzoeksbureau wordt geregistreerd het bewijs zijn.

De aard van de verplichtingen bepaalt het niveau waarop de verplichtingen worden vastgelegd.[50] Bijzondere verplichtingen, zoals bestedingsverplichtingen of het consulteren van de medezeggenschapsraad, worden vastgelegd op AMvB-niveau. Administratieve verplichtingen, zoals het uploaden van een plan van aanpak, kunnen worden vastgelegd in een ministeriële regeling.[51]

Het doel van deze verantwoordingseisen is om de rechtmatige besteding van gerichte bekostiging vast te leggen. Daarnaast kan deze verantwoording ook belangrijke beleidsinformatie opleveren. Daarbij geldt dat bij de verantwoordingseisen altijd wordt gewogen wat deze betekenen voor de administratieve lasten van scholen. Met name bij bestedingsverplichtingen zijn de verantwoordingslasten hoog omdat de school (of het schoolbestuur), samen met de instellingsaccountant, dan precies moet kunnen aantonen waaraan de middelen zijn uitgegeven.

---

[50] De verplichtingen in spoedeisende situaties worden altijd op het niveau van een regeling geregeld vanwege de doorloopsnelheid.

[51] Aanwijzing 2.24 voor de regelgeving.

7. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen directe financiële gevolgen. Het betreft uitsluitend het creëren van de mogelijkheid om verplichtingen te stellen aan bekostiging en de mogelijkheid om een correctie toe te passen op de bekostiging als niet aan deze verplichtingen is voldaan. Voor schoolbesturen kan het wetsvoorstel betekenen dat zij gerichte bekostiging verliezen op het moment dat zij niet voldoen aan de verplichting(en).

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie en consultatie Caribisch Nederland

De internetconsultatie voor dit wetsvoorstel liep van 23 januari tot en met 20 februari 2025. Er zijn in totaal 56 reacties binnengekomen. De reacties zijn afkomstig van zowel individuen, schoolbesturen als vertegenwoordigers (vakbonden en sectorraden). Het wetsvoorstel is ook ter consultatie aangeboden in Caribisch Nederland; de reactie was dat er geen opmerkingen waren.

Algemene zorgen

In de reacties worden zorgen geuit over de mogelijke toename van de administratieve lasten en de mogelijke beperking van autonomie van scholen. Daarnaast spreekt het merendeel zich uit voor het beperkt inzetten van de gerichte bekostiging. Er worden mogelijke voordelen ten opzichte van subsidies gesignaleerd, maar er zijn ook zorgen over de tijdelijkheid van de gerichte bekostiging. Sommigen roepen op om na afloop van de gerichte bekostiging de middelen automatisch toe te voegen aan de (basis)bekostiging.

Reacties op rol van de medezeggenschap

Uit de reacties blijkt dat een aanpassing van de WMS niet nodig wordt geacht, omdat de gerichte bekostiging al veel bestaande rechten raakt. Daarnaast wordt aangegeven dat bijzondere verplichtingen aan de interne organisatie en zeggenschap op gespannen voet staan met de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs, waardoor de wetgever grote terughoudendheid zou moeten betrachten bij het stellen van eisen aan de interne verhoudingen binnen onderwijsorganisaties. Daar staat tegenover dat er reeds een stelsel met inspraakmogelijkheden is en dat veel partijen het belang van inspraak door leraren, ouders en leerlingen erkennen en van (grote) toegevoegde waarde achten. Tevens blijkt uit de reacties dat het geven van een adviesrecht op gerichte bekostiging potentieel een inperking is op het instemmingsrecht dat nu geldt voor onderwijskundig beleid, of vanuit incidentele extra middelen (Nationaal Programma Onderwijs, subsidie basisvaardigheden). Ook zijn er vragen over of het niet gebruiken van gerichte bekostiging adviesplichtig is. Hierover wordt aangegeven dat het niet gebruiken van gerichte bekostiging reeds adviesplichtig is gelet op het adviesrecht in de WMS op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Als laatste benadrukt de Academie Vakvereniging Schoolleiders dat tijdens de bespreking van de begroting besproken moet worden wat er met de gerichte bekostiging wordt gedaan.

Specifieke voorstellen ter verbetering

Naast algemene zorgen zijn er ook specifieke voorstellen ter verbetering gedaan, o.a. door de PO-Raad, VO-raad, Nederlandse Beroepsorganisatie

van Accountants, Academie Vakvereniging Schoolleiders en de gezamenlijke profielorganisaties.
Met betrekking tot de administratieve lasten is voorgesteld om het aantal verplichtingen per regeling te beperken ofwel een drempelwaarde te gebruiken voor het gebruik van verplichtingen.

Met betrekking tot de inzet van gerichte bekostiging wordt meermaals opgeroepen om de mogelijkheid te schrappen om later doelen en verplichtingen toe te voegen middels een algemene maatregel van bestuur. Deze oproep sluit aan bij de wens om het instrument beperkt in te zetten.

Om te voorkomen dat gerichte bekostiging als tijdelijk geld wordt ervaren, wordt voorgesteld om de middelen na afloop van gerichte bekostiging automatisch toe te voegen aan de (basis)bekostiging.

Als laatste wordt voorgesteld om de mogelijkheid te schrappen dat gerichte bekostiging wordt teruggevorderd bij het niet nakomen van de verplichting(en).

Reactie op voorstellen en wijzigingen

Naar aanleiding van de reacties uit de consultatie en separate adviezen zijn er wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. In algemene zin zijn er verduidelijkingen aangebracht in de memorie van toelichting, omdat uit sommige reacties bleek dat de toelichting anders werd geïnterpreteerd dan bedoeld. Zo was bijvoorbeeld de indruk ontstaan dat alle soorten verplichtingen (m.b.t. besteding, activiteit en informatieverstrekking) tegelijk moeten worden opgelegd. Dat hoeft niet, er kan ook slechts één verplichting gelden uit één soort.

Een beperking van het aantal verplichtingen (of het gebruik van een drempelwaarde) wordt niet werkbaar geacht. Een dergelijke beperking is arbitrair, en daarnaast zijn niet alle verplichtingen even belastend. Daarnaast maakt een beperking van het aantal verplichtingen het lastiger om een goede afweging voor de toepassing te maken. Er is wel verduidelijkt dat deze afweging zorgvuldig moet plaatsvinden, zowel op het niveau van de AMvB als op regelingsniveau. Tevens is in de wettekst verduidelijkt dat de aan gerichte bekostiging verbonden bijzondere verplichtingen niet van toepassing zijn indien een schoolbestuur heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op gerichte bekostiging.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid om op een later moment een doel toe te voegen middels een algemene maatregel van bestuur gewijzigd door deze op te hangen en daarmee te clausuleren onder een doelbegrip, namelijk het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Dit acht de regering gerechtvaardigd aangezien dit niet kan leiden tot een bredere toepassing dan het reeds beschreven doelbegrip. Ook is aan het doel om gerichte bekostiging in te kunnen zetten in spoedsituaties toegevoegd dat er sprake moet zijn van een dringend maatschappelijk belang. Daarnaast is in de memorie van toelichting toegevoegd dat de intentie is om beperkt gebruik te maken van de gerichte bekostiging. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is een nadere concretisering opgenomen van het doel «het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs». Hierbij zijn specifiek drie onderwerpen beschreven, te weten verbetering van basisvaardigheden, bevorderen van gelijke kansen van leerlingen en bevorderen van de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel. Hiermee wordt meer duidelijkheid verschaft over de mogelijke onder-

werpen voor toepassing van gerichte bekostiging binnen het omschreven doelbegrip.

Daarnaast waren er diverse opmerkingen over de rol van de medezeggenschap. Gegeven de toegevoegde waarde en gegeven dat nu nog niet alle mogelijke onderwerpen van gerichte bekostiging binnen de huidige WMS voor advies- of instemmingsrecht in aanmerking komen, blijft de wettelijke toevoeging van het adviesrecht voor de MR onderdeel van dit wetsvoorstel. Er wordt opgemerkt dat de toevoeging van gerichte bekostiging aan de WMS niets verandert aan de huidige rechten van de WMS, en daarmee geen inperking is of kan zijn. Ook wordt opgemerkt dat het onwenselijk is om advies- of instemmingsrechten te geven uitsluitend op basis van subsidievoorwaarden, waardoor deze toevoeging nu ook noodzakelijk is. De regering deelt de mening dat het niet gebruiken van gerichte bekostiging kan vallen onder de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid en als zodanig adviesplichtig kan zijn. Het bespreken van de inzet van gerichte bekostiging tijdens de bespreking van de begroting lijkt een pragmatische invulling, waarbij de MR op basis van artikel 8.1 en artikel 8.2 onderdelen a tot en met c alle inlichtingen kan opvragen die het voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs noodzakelijk acht.

Na (maximaal) vijf jaar gerichte bekostiging zijn er meerdere mogelijkheden voor de middelen. Het wetsvoorstel regelde in eerste instantie niets over wat er na afloop van de gerichte bekostiging gebeurt. Echter, naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op dit punt gewijzigd. Gerichte bekostiging kan als structurele bekostiging worden vormgegeven waarbij tijdelijk voor maximaal vijf jaar verplichtingen gelden, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid voor deze verplichtingen van maximaal vijf jaar na voorhang bij de Staten-Generaal. Daarna resteert – als er sprake is van een structurele AMvB of regeling – reguliere aanvullende bekostiging, of kunnen de middelen worden toegevoegd aan de basisbekostiging. Dit is afhankelijk van de verdeelsystematiek (bijvoorbeeld een bedrag per leerling) en of dit aansluit op de systematiek van de basisbekostiging. Daarnaast kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om de middelen apart inzichtelijk te houden. Er kan ook 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 schoolbesturen van tevoren hierover wel duidelijkheid krijgen.

Indien de mogelijkheid tot terugvordering (of verrekenen) wordt geschrapt, betekent dat in feite dat het niet voldoen aan de verplichtingen geen consequenties heeft. In dat geval is gerichte bekostiging niet onderscheidend ten opzichte van de reguliere bekostiging. Dit voorstel wordt derhalve niet overgenomen. Het is wel van belang bij het ontwerpen van een AMvB of regeling voor gerichte bekostiging om waar mogelijk schoolbesturen zo snel als mogelijk zekerheid te geven over het houden van de middelen. Dit draagt bij aan langetermijninvesteringen en voorkomt terughoudendheid.

8.2 Reactie Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft ook per brief gereageerd op het wetsvoorstel. De Onderwijsraad signaleert risico's in de manier waarop het instrument van gerichte bekostiging wordt ingericht. Het eerste risico is de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bijzondere verplichtingen te verbinden aan de gerichte bekostiging. De raad ziet in de openheid van deze formuleringen een risico dat er zonder tussenkomst van het parlement bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld die een inbreuk kunnen vormen op

de vrijheid van inrichting. Het tweede risico is de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur nieuwe doelen toe te voegen aan de doelbeperkingen van de gerichte bekostiging. Deze delegatiebepaling creëert een onbeperkte grondslag om via een algemene maatregel van bestuur doelstellingen toe te voegen waarvoor gerichte bekostiging kan worden ingezet. De Onderwijsraad concludeert dat er met de inzet van gerichte bekostiging zorgvuldig en terughoudend moet worden omgegaan.

Het advies van de Onderwijsraad was in eerste instantie aanleiding om in de memorie van toelichting beter te onderbouwen waarom bijzondere verplichtingen op het niveau van ministeriële regeling kunnen worden geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel echter aangepast zodat gerichte bekostiging alleen toegepast kan worden middels een AMvB (uitgezonderd spoedgevallen). Deze aanpassing komt dus tegemoet aan het advies van de Onderwijsraad. Daarnaast is mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad de mogelijkheid om op een later moment doelen toe te voegen middels een algemene maatregel van bestuur gewijzigd door deze op te hangen binnen een breder doelbegrip en daarmee te clausuleren. Doelen buiten dit doelbegrip komen daarmee niet in aanmerking voor gerichte bekostiging.

8.3 Reactie Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR geeft vier adviezen, en adviseert om het wetsvoorstel niet in te dienen. Naar aanleiding van het advies zijn er aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel en de toelichting.

Ten eerste adviseert het ATR om toe te lichten welk probleem het wetsvoorstel oplost in plaats van de bestaande instrumenten. De memorie van toelichting is aangevuld om nader toe te lichten welk probleem de gerichte bekostiging oplost. Momenteel is het niet mogelijk om verplichtingen te verbinden aan bekostiging (dat zonder aanvraag wordt verstrekt). Daarnaast is een bekostigingsregeling doorgaans sneller te realiseren dan een subsidieregeling. Het ambtshalve toekennen van subsidies, wat het ATR in haar advies suggereert, is zeer ongebruikelijk. Bij de toepassing hiervan zijn geen verplichtingen opgelegd. Daarin verschilt gerichte bekostiging daadwerkelijk van ambtshalve subsidie. Daarnaast zorgt gerichte bekostiging voor een overgang naar structurele bekostiging, wat niet mogelijk is met subsidies.

Ten tweede adviseert het ATR om gerichte bekostiging alleen beschikbaar te stellen aan de schoolbesturen die daar gebruik van willen maken, en toe te lichten bij een concrete gerichte bekostiging waarom niet wordt gekozen voor aanvullende bekostiging of het ophogen van de basisbekostiging als minder belastend alternatief. Naar aanleiding van de opmerking van het ATR over het alleen beschikbaar stellen van gerichte bekostiging aan schoolbesturen die mee willen doen, is in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat het mogelijk is om af te zien van de gerichte bekostiging. Hoe dat vervolgens precies in zijn werk gaat, wordt uitgewerkt in een AMvB of regeling als gerichte bekostiging wordt toegepast.

Het wetsvoorstel creëert een mogelijkheid om bekostiging met verplichtingen te verstrekken. Zolang deze mogelijkheid niet wordt gebruikt, is er geen gerichte bekostiging. De afweging om te kiezen voor gerichte bekostiging of juist voor aanvullende bekostiging of basisbekostiging wordt gemaakt op het niveau van een AMvB (of ministeriële regeling in geval van spoed). In een AMvB voor gerichte bekostiging moet deze

afweging nader worden gemotiveerd. Naar aanleiding van het advies is op meerdere plekken in de memorie van toelichting opgenomen dat er een goede afweging gemaakt moet worden voor de gerichte bekostiging, en dat deze beperkt moet worden ingezet. Daarnaast is opgenomen dat bij de op te leggen verplichtingen moet worden afgewogen of deze proportioneel zijn.

Ten derde adviseert het ATR om schoolbesturen te vragen naar de werkbaarheid van de terugbetaal- of verrekenverplichting als het geld niet wordt uitgegeven. Bij de ontwikkeling van nieuwe regelingen is het gebruikelijk om (vertegenwoordigers van) schoolbesturen te betrekken of te informeren. Dat is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel ook gebeurd. Dat heeft niet geleid tot een aanpassing. In de praktijk zal het bijna altijd gaan om verrekenen op lopende geldstromen. Met de verrekensystematiek zijn scholen reeds bekend, bijvoorbeeld bij wijzigingen in de leerlingaantallen.

Tot slot adviseert het ATR om de scenario's en bandbreedtes van regeldrukgevolgen in beeld te brengen. De regeldrukgevolgen zijn op wetsniveau niet goed te bepalen, omdat deze worden bepaald door de soort verplichting(en), de zwaarte van de verplichting(en) en het aantal verplichtingen. Deze keuzes worden op niveau van de AMvB of regeling gemaakt. Daarom kan de inschatting van regeldrukgevolgen wel op dat niveau worden gemaakt. Daarnaast is het van belang hoe de middelen waren verstrekt als niet voor gerichte bekostiging was gekozen. De regeldrukgevolgen zijn namelijk relatief ten opzichte van andere instrumenten. Bij het opstellen van een AMvB of regeling voor gerichte bekostiging zullen de regeldrukgevolgen in kaart worden gebracht.

9. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 augustus 2027. Voor de uitvoerders resteert dan voldoende tijd voor de geplande inwerkingtreding van omzetting van de subsidieregeling voor verbetering basisvaardigheden via een nog op te stellen AMvB in gerichte bekostiging per 1 januari 2028.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel IV, onderdeel A (artikel 119, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 117, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 103, tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES)

In artikel 119, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt verduidelijkt dat in geval van «gewone» aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen (d.w.z. zonder bijzondere verplichtingen) een ministeriële regeling verplicht is (en niet facultatief). Dit komt overeen met de huidige praktijk. Op grond van artikel 5.9 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 is een ministeriële regeling al verplicht in het geval van aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. De artikelen 117 van de Wet op de expertisecentra en 103 van Wet primair onderwijs BES worden overeenkomstig aangepast.

Artikelen I, onderdeel B, II, onderdeel B, en IV, onderdeel B (artikel 119a van de Wet op het primair onderwijs, artikel 117a van de Wet op de expertisecentra en artikel 103a van de Wet primair onderwijs BES)

De nieuwe artikelen 119a van de Wet op het primair onderwijs, 117a van de Wet op de expertisecentra en 103a van de Wet primair onderwijs BES regelen gerichte bekostiging als bijzondere variant van aanvullende bekostiging van onderwijsinstellingen bij bijzondere ontwikkelingen. Tenzij anders bepaald zijn de regels die gelden voor aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen, zoals de mogelijkheid om een bekostigingsplafond te regelen op grond van het derde lid van artikel 119 van de Wet op het primair onderwijs, ook van toepassing op gerichte bekostiging.

In het eerste lid van deze overeenkomstige artikelen over gerichte bekostiging wordt voorzien in een omschrijving van het begrip «gerichte bekostiging». Gerichte bekostiging is een vorm van aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen, waarbij aan het recht daarop tevens bijzondere verplichtingen zijn verbonden. Deze verplichtingen kunnen gedurende een periode van ten hoogste vijf jaren worden opgelegd. Dit volgt uit het *tweede lid*. Het achtste lid regelt daarbij een eenmalige verlengingsmogelijkheid van deze termijn voor ten hoogste vijf jaar voor gerichte bekostiging in andere dan spoedeisende gevallen. Het tweede lid regelt tevens dat deze bijzondere verplichtingen niet van toepassing zijn indien een bevoegd gezag aan Onze Minister laat weten geen gebruik te maken van het recht op gerichte bekostiging. Dit is met name van belang indien gerichte bekostiging ambtshalve wordt verstrekt. Daarbij is mogelijk gemaakt om bij het afzien van gerichte bekostiging onderscheid te maken per school of vestiging. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) of bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden over de termijn waarbinnen en de wijze waarop dit kan worden aangegeven. Welk regelingsniveau van toepassing is, wordt geregeld in het vierde lid.

Het derde lid regelt de doelen met het oog waarop gerichte bekostiging kan worden verstrekt. Gerichte bekostiging kan alleen worden verstrekt met het oog op het bevorderen van een noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs (a), en met het oog op spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang (b).
Bij het bevorderen van een noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs kan het uitsluitend gaan om:

1°. kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (basisvaardigheden);
2°. gelijke kansen van leerlingen;
3°. de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel; en
4°. bij AMvB te regelen onderwerpen.

Indien de aanvullende bekostiging wordt verstrekt voor een ander doel is het niet mogelijk om bijzondere verplichtingen te verbinden aan die bekostiging. Voor wat betreft het burgerschapsonderwijs zij nog opgemerkt dat bijzondere verplichtingen die hierop betrekking hebben uiteraard niet verder mogen strekken dan de eisen hieraan die al wettelijk zijn geregeld.

Het is van belang om bovenstaande doelen nader te definiëren.

(a) Het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs

Gerichte bekostiging betreft een extra sturingsinstrument van de overheid, in aanvulling op de reguliere sturing via het toezicht op de naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen. In het algemeen deel van de toelichting is uitgelegd waarom dit noodzakelijk is, vanuit de sturingsfilosofie van een betrokken overheid. Een overheid die extra interventies pleegt om problemen in het onderwijs die het niveau van individuele schoolbesturen te boven gaat, op collectief of grootschalig niveau aan te pakken. Voor de sturing van de overheid op het onderwijsstelsel zijn zowel de kwaliteit, toegankelijkheid als doelmatigheid van belang. Om gerichte bekostiging hiervoor in te zetten moet vooraf kunnen worden onderbouwd dat een noodzakelijke en duurzame verbetering op tenminste één van deze doelen kan worden bereikt. Dit is dus van belang bij de verdere uitwerking hiervan in een AMvB.

1°. Kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (basisvaardigheden)

Voor het bevorderen van kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid zijn schoolbesturen uiteraard in eerste instantie aangewezen op het naleven van de kerndoelen (voor primair onderwijs, speciaal onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs) en van de examenprogramma's (voor bovenbouw voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Deze kerndoelen worden voor het primair onderwijs geregeld op basis van artikel 9, vijfde lid, van de Wpo. Op korte termijn verwacht de regering via aangepaste wet- en regelgeving tot een actualisatie van het curriculum te komen.[52] In onderhavig wetsvoorstel gaat het om de verbetering van basisvaardigheden, dus bovenop het niveau wat wordt vereist van schoolbesturen op grond van de deugdelijkheidseisen en het daaraan gekoppelde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs.

2°. Gelijke kansen van leerlingen

Kansengelijkheid is de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders.[53] Kinderen hebben bij gelijke potentie ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan.[54] Het bevorderen van gelijke kansen van leerlingen ziet op de maatregelen die de rijksoverheid en schoolbesturen kunnen nemen om te compenseren voor de ongelijke uitgangspositie van leerlingen vanwege met name de achtergrond vanuit thuis. Het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs is ook in lijn met artikel 1 van de Grondwet en de gelijkebehandelingswetgeving (waaronder de AWGB). Het moet bij dit doel overigens wel gaan om onderwijsgerelateerde zaken.

---

[52] Kamerstukken II 2025/26, 31 332, nr. 110.

[53] Andersson Elffers Felix (2024) Kiezen voor Kansen Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017–2023.

[54] Inspectie van het onderwijs (2016) Staat van het onderwijs 2014/2015; Onderwijsraad (2021) Later selecteren, beter differentiëren; CPB (2022) Stapelen in het voortgezet onderwijs.

3°. De bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel

Het bevorderen van de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel ziet zowel op het belang van professionalisering van personeel en het creëren van ontwikkelpaden, als op het terugdringen van het tekort aan leraren en schoolleiders.

Onder personeel wordt verstaan al het personeel in de zin van artikel 1 van de WEC, artikel 1 van de WPO, artikel 1 van de WPO BES en artikel 1.1. van de WVO 2020. Het gaat dus om meer dan alleen het onderwijspersoneel. Het gaat ook om ondersteunend personeel. Ook het schoolbestuur, indien aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst, en directeuren zijn hiervan onderdeel.

Op basis van artikel 23, tweede lid van de Grondwet, kunnen eisen worden gesteld aan het onderzoek naar de bekwaamheid van hen die onderwijs geven. De wetgever heeft eisen gesteld aan de bekwaamheid en bevoegdheid van het onderwijspersoneel in de sectorwetten en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. De bekwaamheid tot het geven van onderwijs omvat de volgende bekwaamheden: de vakinhoudelijke bekwaamheid; de vakdidactische bekwaamheid; en de pedagogische bekwaamheid. Met de kennis en kunde ten aanzien van de bekwaamheden, toont de leraar of docent aan dat hij zijn werk als leraar en als deelnemer aan de professionele onderwijsgemeenschap die hij samen met zijn collega's vormt, kan verrichten op een professioneel doelmatige en verantwoorde wijze.[55] De vakkennis en -kunde moet ook worden onderhouden.[56]

Beschikbaarheid van personeel betreft zowel het aantrekken van nieuw personeel als het behoud van personeel. Daarbovenop kunnen aan gerichte bekostiging aanvullende bijzondere verplichtingen worden verbonden gericht op het bevorderen van de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel. Het is mogelijk dat de overheid hierbij samenwerking tussen schoolbesturen zal bevorderen. Daarbij zal uiteraard de vrijheid om personeel te benoemen op grond van de identiteit van de school moeten worden gerespecteerd.[57]

(b) Met het oog op spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang

Gerichte bekostiging kan ook worden ingezet wanneer er sprake is van een maatschappelijk probleem dat vereist dat scholen met urgentie actie ondernemen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de maatregelen ten tijde van de covid-pandemie, zoals gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs maar ook praktische zaken zoals de installatie van CO2-meters. Deze categorie kan alleen worden benut voor het inzetten van gerichte bekostiging bij acute problemen. Voor voorzienbare of langer durende problemen of ontwikkelingen kan geen gebruik worden gemaakt van deze categorie. Dit heeft ook te maken met het regelingsniveau en de waarborgen daaromtrent.

Het vierde lid regelt op welk niveau gerichte bekostiging moet worden geregeld. Gewone aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen (zonder bijzondere verplichtingen) wordt op grond van artikel 119 geregeld bij ministeriële regeling. Gerichte bekostiging wordt geregeld bij of krachtens AMvB voor zover deze wordt verstrekt met het oog op een

[55] Artikel 2.2 van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.
[56] Artikel 2.4, onderdeel f van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.
[57] Zie artikel 23, zesde lid, tweede volzin, van de Grondwet.

van de onderwerpen, bedoeld in het derde lid, onderdeel a (bevordering basisvaardigheden, kansengelijkheid, bekwaamheid en geschiktheid van personeel en eventueel andere bij AMvB te regelen onderwerpen). Daarbij dienen de bijzondere verplichtingen te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Voor zover het gaat om administratieve verplichtingen of verplichtingen in het kader van de verantwoording en overige voorschriften kan ook worden gekozen voor uitwerking op het niveau van een ministeriële regeling krachtens een algemene maatregel van bestuur. Gerichte bekostiging die wordt verstrekt in spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang, wordt verstrekt op grond van een ministeriële regeling. In dergelijke gevallen is het met het oog op de spoedeisendheid niet wenselijk dat eerst de procedure voor het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur moet worden doorlopen.

Het vijfde lid regelt welke soorten bijzondere verplichtingen kunnen worden verbonden aan het recht op gerichte bekostiging. Bijzondere verplichtingen mogen slechts betrekking hebben op de besteding van de gerichte bekostiging, een te verrichten activiteit (waaronder mede begrepen het proces waarop de activiteit tot stand komt) en op het verstrekken van informatie (en de wijze waarop) aan de Minister.

In het zesde lid wordt vervolgens geregeld dat indien er bijzondere verplichtingen zijn opgelegd inzake de besteding, in de algemene maatregel van bestuur of de regeling inzake gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen van bekostiging een specifieke bestemming kan worden verbonden aan de besteding van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag. In dat geval dient de AMvB of regeling een heldere beschrijving te bevatten van het doel waaraan de bekostiging mag worden besteed. Dan zijn de mogelijkheden om de bekostiging te gebruiken beperkter dan de mogelijkheden, genoemd in artikel 115 van de Wet op het primair onderwijs (en de overeenkomstige artikelen in 113 van de WEC en 99 van de WPO BES). Daarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt van artikel 115, derde lid, van de Wpo dat de bekostiging aan alle in dat lid bedoelde doelen mag worden besteed. Ook kunnen voorwaarden worden gesteld inzake de termijn waarbinnen de bekostiging moet zijn besteed.

Indien geen bestedingsverplichtingen zijn geregeld, zijn de algemene bestedingsdoelen van toepassing, en kunnen de bijzondere verplichtingen bijvoorbeeld betrekking hebben op het verrichten van een activiteit of het verstrekken van informatie. Het toekennen van aanvullende bekostiging zonder bijzondere verplichtingen blijft uiteraard ook mogelijk.

Uit het jaarverslag moet op grond van artikel 165 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 141 van de Wet op de expertisecentra en artikel 125 van de Wet primair onderwijs BES blijken dat er sprake is van een rechtmatige besteding van de bekostiging. Uit het jaarverslag na afloop van het betreffende kalenderjaar zal dan ook moeten blijken dat de gerichte bekostiging daadwerkelijk is besteed aan het in de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling beschreven doel.
Indien voorzien wordt in besteding aan een specifiek doel, mag die bekostiging niet tevens besteed worden aan de andere onderwijsdoelen dan het specifiek beschreven doel waarvoor de bekostiging is verstrekt. Indien de gerichte bekostiging waaraan voorschriften met betrekking tot de besteding of verplichtingen zijn verbonden, niet in overeenstemming met die voorschriften wordt besteed of indien niet aan andere gestelde voorschriften of verplichtingen is voldaan, kan de aanvullende bekostiging worden ingehouden of verminderd. Hierin wordt voorzien in de aanpassing van artikel 169 van de Wet op het primair onderwijs, artikel

145 van de Wet op de expertisecentra en artikel 129 van de Wet primair onderwijs BES (artikel I, onderdeel E).

Het zevende lid regelt enkele restricties voor de verplichtingen die ingevolge het tweede lid mogen worden opgelegd. Bijzondere verplichtingen mogen geen betrekking hebben op leermethoden en leermiddelen en op de te bereiken leerresultaten. Het verbod op verplichtingen met betrekking tot leermethoden en leermiddelen heeft als achtergrond dat uit de vrijheid van onderwijs voortvloeit dat scholen vrij moeten zijn in de keus van de eigen leermethoden en leermiddelen. Daarbij past in principe minder goed dat scholen met extra geld gestuurd worden om te kiezen voor bepaalde leermethoden of leermiddelen. De andere restrictie die wordt geregeld voor de op te leggen bijzondere verplichtingen betreft het uitsluiten van verplichtingen met betrekking tot het behalen van een bepaald leerresultaat, zoals bijvoorbeeld een bepaald slagingspercentage.

Het achtste lid voorziet in de mogelijkheid om de periode van ten hoogste vijf jaren waarin op grond van het tweede lid bijzondere verplichtingen kunnen worden verbonden aan het recht op gerichte bekostiging, eenmalig te verlengen met ten hoogste vijf jaren. De algemene maatregel van bestuur waarin deze termijn wordt verlengd, dient dan gedurende vier weken te worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze verlengingsmogelijkheid bestaat eveneens reeds bij subsidieregelingen voor wat betreft de werkingsduur.

Het negende lid regelt dat de mogelijkheid om een bekostigingsplafond in te stellen op grond van artikel 119, derde lid, bij of krachtens AMvB of bij ministeriële regeling kan worden geregeld. Deze wijziging hangt samen met het vierde lid, dat regelt dat gerichte bekostiging in bepaalde gevallen wordt geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, en in bepaalde gevallen bij ministeriële regeling.

Op grond van *het tiende lid* kan in twee gevallen subsidie worden verstrekt overeenkomstig artikel 3 van de Wet overige OCW-subsidies (Woos) voor activiteiten waarvoor na inwerkingtreding van die maatregel gerichte bekostiging kan worden verstrekt. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt in artikel 3, eerste lid, van die wet, waarin is bepaald dat overeenkomstig de Woos geen subsidie wordt verstrekt indien de Minister op grond van een andere wettelijke bepaling geld kan verstrekken. Nu gerichte bekostiging de mogelijkheid biedt om verplichtingen te verbinden aan het recht daarop, zou een subsidie op grond van de Woos niet langer mogelijk zijn voor de onderwerpen waarvoor gerichte bekostiging mogelijk is. Uitsluiting van subsidie op grond van de Woos is echter ongewenst zo lang de uitvoeringsorganisatie nog niet in staat is naast gerichte bekostiging voor basisvaardigheden ook andere regelingen inzake gerichte bekostiging uit te voeren. Om die reden is erin voorzien dat zo lang voor een bepaald doel als bedoeld in het derde lid, onderdeel a, sub i, ii of iii, nog niet is voorzien in een AMvB inzake gerichte bekostiging, voor dat onderwerp overeenkomstig artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de Woos subsidie kan worden verstrekt. Op grond daarvan kan toch subsidie op grond van de Woos worden verstrekt indien een andere wettelijke bepaling dan de Woos dat uitdrukkelijk bepaalt. Hiermee wordt verzekerd dat aanvullende financiering met verplichtingen mogelijk blijft voor die onderwerpen. Nadat een AMvB is vastgesteld met het oog op verstrekking van gerichte bekostiging, is tevens van belang dat subsidies op grond van de Woos mogelijk blijven. Te denken valt daarbij aan subsidies in het kader van een pilot of een subsidie voor een beperkt aantal scholen. Voor die situaties is voorzien in een uitzondering voor subsidies waarbij een subsidieplafond is geregeld van ten hoogste € 15

miljoen en waarbij subsidieverstrekking gedurende ten hoogste 3 jaar plaatsvindt.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikelen 122, vijfde lid, en 124, zevende lid, Wet op het primair onderwijs

In artikel 122, vijfde lid, en artikel 124, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt het nieuwe artikel 119a van die wet toegevoegd aan de verwijzing naar enkele andere artikelen. Door die aanpassing wordt de mogelijkheid van gerichte bekostiging tevens van toepassing op de eventuele aanvullende bekostiging van lichte en zware ondersteuning door samenwerkingsverbanden. Met het oog daarop wordt artikel 119a van de Wet op het primair onderwijs toegevoegd aan de artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel I, onderdelen D en E, artikel II, onderdelen C en D, artikel IV, onderdelen C en D (wijziging artikelen 165, eerste lid, en 169, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikelen 141, eerste lid, en 145, eerste en tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, artikelen 125, eerste lid, en 129, eerste en tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES)

Aan artikel 165, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt een nieuw onderdeel d toegevoegd, dat regelt dat – voor zover de betreffende AMvB, ministeriële regeling of het verstrekkingsbesluit dit verplicht – het jaarverslag tevens een verantwoording dient te bevatten inzake het voldoen aan de aanvullende bekostiging verbonden voorschriften op grond van artikel 119a, tweede lid, en artikel 120, tweede lid van die wet over het voorafgaande kalenderjaar. Op grond van artikel 120, tweede lid, bestond al de mogelijkheid om verplichtingen te verbinden aan aanvullende bekostiging bij bijzondere omstandigheden. Daarbij ontbrak de verplichting om daarover in het jaarverslag verantwoording af te leggen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om dat nu te regelen.

In verband hiermee wordt in artikel 169, eerste lid, toegevoegd dat het in dat lid bedoelde onderzoek naar de jaarverslaggeving tevens betrekking kan hebben op het in acht nemen van de verplichtingen op grond van artikel 119a, tweede lid, en artikel 120, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs. Indien dat niet of onvoldoende het geval is, kan de aanvullende bekostiging ingevolge de wijziging van het tweede lid worden gecorrigeerd. Over de wijze van corrigeren kunnen bij of krachtens AMvB of bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

De artikelen 141, eerste lid, en 145, eerste en tweede lid, van de Wet op de expertisecentra en de artikelen 125, eerste lid, en 129, eerste en tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES worden overeenkomstig aangepast.

Artikel I, onderdeel F (artikel 214d van de Wet op het primair onderwijs, artikel 188c van de Wet op de expertisecentra, artikel 12.48 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 164c van de Wet primair onderwijs BES)

Het nieuwe artikel 214d voorziet in een overgangstermijn van maximaal vijf jaar voor subsidieregelingen op onderwerpen waarvoor na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gerichte bekostiging wordt verstrekt. Het gaat daarbij naar verwachting alleen om de afwikkeling van subsidies op grond van de subsidieregelingen voor basisvaardigheden. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gerichte bekostiging zal voor toekomstige jaren voor basisvaardigheden gerichte bekostiging worden verstrekt, en zal parallel daaraan de verantwoording voor de verstrekte subsidies over eerdere

jaren overeenkomstig de eerder vastgestelde subsidieregelingen moeten plaatsvinden.
De artikelen 188c van de Wet op de expertisecentra, 12.48 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en 164c van de Wet primair onderwijs BES zijn overeenkomstig aan artikel 214d van de Wet op het primair onderwijs.

Artikel III, onderdelen A, C en D (artikelen 5.9a, 5.39 en 5.40 van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Het nieuwe artikel 5.9a van de Wet voortgezet onderwijs 2020 komt grotendeels overeen met artikel 119a van de Wet op het primair onderwijs en overeenkomstige artikelen in de andere wetten. Voor de toelichting wordt daarom verwezen naar de toelichting op die artikelen, opgenomen in artikel I, onderdeel B. In artikel 5.9a ontbreekt een met artikel 119a, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs overeenkomend lid, dat de mogelijkheid regelt om verplichtingen ten aanzien van de besteding door het bevoegd gezag op te nemen in de regeling inzake gerichte bekostiging. De bepalingen inzake de besteding van de gerichte bekostiging zijn -anders dan in de andere wetten- opgenomen in de artikelen 5.39 en 5.40 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. De mogelijkheid om in de regeling inzake gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen een specifiek bestemmingsdoel te regelen ten aanzien van de besteding door het bevoegd gezag, is opgenomen in het nieuwe zesde lid van artikel 5.39. De overeenkomstige toepassing op samenwerkingsverbanden is toegevoegd als nieuw tweede lid aan artikel 5.40.

Artikel III, onderdeel B (wijziging artikel 5.15, zevende lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

In artikel 5.15, zevende lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 worden de artikelen 5.9 en 5.10 inzake aanvullende bekostiging voor scholen van overeenkomstige toepassing verklaard op samenwerkingsverbanden. Aan deze artikelen wordt het nieuwe artikel 5.9a nu toegevoegd, zodat de mogelijkheid van gerichte bekostiging eveneens van toepassing wordt op de bekostiging van samenwerkingsverbanden.

Artikel III, onderdelen E en F (wijziging artikelen 5.46, eerste lid, en 5.49, eerste en tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Voor een toelichting op de wijziging van de artikelen 5.46, eerste lid, en 5.49, eerste en tweede lid, wordt verwezen naar de toelichting op de overeenkomstige wijziging van de artikelen 165 en 169 van de Wet op het primair onderwijs in artikel I, onderdelen F en G.

Artikel V (wijziging artikel 11 van de Wet medezeggenschap op scholen)

In artikel 11 van de Wet medezeggenschap op scholen wordt uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om advies van de medezeggenschapsraad te vragen, indien in de AMvB of de regeling die voorziet in gerichte bekostiging een dergelijke verplichting is opgenomen. De verplichting om advies te vragen is uiteraard niet van toepassing indien een school geen gebruik maakt van het recht op de betreffende gerichte bekostiging.

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