



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot 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)

Nader Rapport

Den Haag, 29 juni 2026
Nr. WJZ/54933732 (WGK015109)

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2025 nr. 2025001067, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 oktober 2025, nr. W05.25.00133/l, bied ik U hierbij aan.

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

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

Het primair en het voortgezet onderwijs wordt voor het grootste deel gefinancierd via een vrij te besteden lumpsum. De regering wenst echter meer zicht en grip te krijgen op de besteding van onderwijsmiddelen. Het wetsvoorstel regelt daarom een nieuwe geldstroom waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden, de zogeheten 'gerichte bekostiging'. Zo kan volgens de regering financiering met centrale sturing worden verstrekt ter verbetering van het onderwijs. In eerste instantie is de gerichte bekostiging bestemd voor basisvaardigheden zoals Nederlands en rekenen. Indien scholen niet aan de verplichtingen voldoen, kan het geld worden teruggevorderd.

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

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

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

helderheid in het debat met het parlement als medewetgever.

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

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

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden bezien.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

2. Stelsel

De financiering van het onderwijs hangt onlosmakelijk samen met het sturingsmechanisme.⁶ Dit

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

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

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 'Vormgeving gerichte bekostiging'.

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

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

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



betekent dat veranderingen in de financiering moeten worden gezien op de implicaties voor de inrichting van het stelsel als geheel.

a. Uitgangspunt stelsel: bestedingsvrijheid scholen

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

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

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

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

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

b. Tendens naar meer centrale sturing

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Idem.

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

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

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

¹⁷ Percentages volgens berekeningen op verzoek ontvangen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



verstrekt, zoals subsidies, aanvullende bekostiging en ondersteuningsfinanciering.¹⁸

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

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

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

c. Belang van samenhang

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

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

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

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

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: afdeling) is de aanleiding (paragraaf 2.1), probleembeschrijving (paragraaf 2.2) en probleemaanpak significant gewijzigd en aangevuld (paragraaf 2.4) in de memorie van toelichting (MvT). Er is daarbij duidelijker

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

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

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

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

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

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

gemaakt dat het wetsvoorstel voortkomt uit analyses in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid (hierna: IBO).²⁴ Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Volgens het IBO kan de overheid niet langer tevreden zijn met het (enkel) realiseren van extra financiële middelen voor het onderwijs, maar zal zij scholen en docenten concreter moeten helpen bij het realiseren van beter onderwijs.²⁵ Daarbij is gekeken naar verschillende sturingsfilosofieën, waarbij wordt geconcludeerd dat geen sturingsmodel empirisch gezien een hogere onderwijskwaliteit oplevert. Desalniettemin dient de overheid volgens het IBO een sturingskeuze te maken en die consistent uit te voeren zodat alle actoren hun rol ook goed kunnen invullen. Dit verschaft duidelijkheid naar het onderwijsveld. In het IBO is geconcludeerd dat de sturing vanuit de overheid tot dan toe niet effectief is en er onvrede heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de sturing vanuit de overheid, dan wel vanuit de besturen.²⁶ Om effectief te kunnen sturen moeten de volgende elementen op orde moeten zijn: heldere en gedragen doelen, zicht op prestaties, de juiste prikkels vanuit beleid en voldoende uitgeruste actoren. Ook blijkt uit het IBO dat voor vragen die het schoolbestuur overstijgen een sterk autonoom model (met veel ruimte voor het schoolbestuur) minder geschikt is. Thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort overstijgen het niveau van het schoolbestuur en vragen dan om samenwerking en actieve sturing vanuit de overheid. Bij die meer actieve sturing passen dan ook maatregelen zoals een gerichte financiering.²⁷ Het IBO concludeerde dan ook dat het huidige stelsel beter kan functioneren als knelpunten ten aanzien van doelen, prestaties en prikkels worden opgelost. Daarmee blijft de autonomie van scholen het uitgangspunt. De introductie van gerichte bekostiging kan niet worden gezien als een stelselwijziging.²⁸

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

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

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

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

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

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

²⁶ Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 4.

²⁷ Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 5.

²⁸ Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022, pag. 49 en 50.

²⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, pag. 5.

verdere professionalisering van belang en ten vijfde moet samenwerking de norm worden. Alleen de eerste vier punten hebben betrekking op het wetsvoorstel.

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

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

Gerichte bekostiging is enkel bedoeld om vanuit de overheid op een beperkt aantal aanvullende doelen bij te kunnen sturen en regie te pakken. Sturing door middel van het stellen en wijzigen van deugdelijkheidseisen (als alternatief toegevoegd in paragraaf 2.3 van de MvT) is echter niet altijd mogelijk en is ook niet in alle gevallen tijdig genoeg. Deugdelijkheidseisen gelden voor alle scholen, terwijl het soms nodig is om slechts een deel van de scholen te bereiken. Verder zijn deugdelijkheidseisen minimumeisen, en dus niet gericht op het behalen van resultaten. Daarom kan het in bepaalde situaties passend zijn om verplichtingen niet via deugdelijkheidseisen te regelen. Ook omdat het stellen van deugdelijkheidseisen geen oplossing is als beoogd wordt iets te stimuleren, maar niet verplicht te stellen. Om die reden wordt er in het huidige stelsel steeds gebruik gemaakt van subsidies, ook op onderwerpen die meer geschikt zijn voor bekostiging. Daarnaast sluiten reguliere verantwoordingsverplichtingen en controlemechanismen van de bekostiging soms onvoldoende aan bij prioriteiten op een specifiek onderwerp. Zo is het jaarverslag altijd achteraf, terwijl het op prioritaire thema's wenselijk kan zijn voor de overheid om al gedurende het kalenderjaar verantwoording te vragen om betere ondersteuning te verzorgen en te kunnen bijsturen.

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

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

De regering kan zich niet vinden in de constatering van de Afdeling dat met de tendens naar centrale sturing stilaan is wegbewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Zoals hiervoor aangegeven blijven de belangrijkste uitgangspunten van de bekostiging, waaronder het karakter van de basisbekostiging en de lumpsum, juist in stand voor het overgrote deel van de bekostiging. Wel wordt onderkend dat aan de relatie met sturing onvoldoende aandacht is besteed in de MvT van dit

wetsvoorstel. Daarom is naar aanleiding van het advies paragraaf 2.2 van de MvT aangevuld met een toelichting op de ontwikkelingen rondom sturing en de verhouding met gerichte bekostiging. En zoals eerder genoemd is in paragraaf 2.4.1 van de MvT verder verduidelijkt dat basisbekostiging en autonomie van schoolbesturen het uitgangspunt blijven. Het is wenselijk gerichte bekostiging beperkt in te zetten voor specifieke onderwerpen.

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

De bedoeling hiervan is om op voorhand meer duidelijkheid te geven over de mogelijke toepassing van gerichte bekostiging. Daarnaast kunnen binnen het doel 'het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs' bij algemene maatregel van bestuur nog onderwerpen worden toegevoegd. Omdat het niet uit te sluiten is dat op termijn ook andere thema's zich zullen aandienen, is bovenstaande nodig om het wetsvoorstel toekomstbestendig te maken.

3. Gevolgen

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

a. Toename complexiteit financiering

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

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

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

b. Inperking bestedingsvrijheid scholen

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

Door eisen te stellen (bijv. een plan van aanpak op basis van wetenschappelijke inzichten en registra-

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

³¹ In dit verband wordt in de consultatie ook gesproken van 'subsidieconfetti'.

³² Voorgesteld artikel 119a van de WPO.

tievereisten) aan activiteiten die ook uit de basisbekostiging worden betaald, wordt de autonomie en professionele ruimte van de schoolbesturen ingeperkt om keuzes te maken over de besteding van financiële middelen. Ook kan het verstoring werken op de lange-termijnkeuzes die schoolbesturen maken over onderwijsprocessen die om samenhang vragen. Gerichte bekostiging ziet immers op deelaspecten en is in beginsel tijdelijk.³³ Dit laatste impliceert ook dat scholen terughoudend zullen zijn om vast personeel aan te nemen.

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

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

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

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

Gerichte bekostiging is bedoeld als minder belastend instrument dan subsidies voor zowel scholen als uitvoerder. Met gerichte bekostiging is het mogelijk om het aantal subsidieregelingen te verminderen, en daarmee de administratieve lasten (bijvoorbeeld voor een aanvraag) te verminderen. Waar subsidies per definitie tijdelijk zijn, is dat bij gerichte bekostiging niet het geval. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel zo aangepast dat de gerichte bekostiging structureel kan zijn waarbij de bijzondere verplichtingen voor een periode van ten hoogste vijf jaar kunnen worden opgelegd, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid. Het wetsvoorstel is daarbij tevens zo aangepast dat artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet niet langer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Hierdoor is de maximale duur van gerichte bekostiging niet langer begrensd op een periode van 5 jaar, wat wel het geval was in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel waarin artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet van overeenkomstige toepassing werd verklaard op gerichte bekostiging. Hierdoor is het mogelijk om tijdelijke subsidies daadwerkelijk om te zetten naar structurele bekostiging, maar met tijdelijke verplichtingen van maximaal 5 jaar met eenmalige verlengingsmogelijkheid. Tijdens de eerste jaren is er via de gerichte bekostiging nog grip op de (besteding van de) middelen. Hierdoor maakt het wetsvoorstel solide en structurele bekostiging mogelijk. Het is van belang om de verplichtingen proportioneel en beperkt in te zetten met het oog op de administratieve- en controlelasten. De administratieve lasten voor schoolbesturen dalen in elk geval doordat er geen subsidieaanvraag meer nodig is. Het verminderen van het aantal incidentele subsidieregelingen op aanvraag en het omzetten naar structurele bekostiging moet bijdragen aan een minder complex bekostigingsstelsel. Wanneer de bijzondere verplichtingen niet meer gelden, loopt deze bekostiging door als reguliere (aanvullende) bekostiging indien de gerichte bekostiging structureel is vormgegeven.

Gerichte bekostiging is een vorm van aanvullende bekostiging, en kent daarmee dezelfde bestedingsruimte als aanvullende- en basisbekostiging. Deze bestedingsruimte kan worden beperkt door het opleggen van bestedingsverplichtingen, maar dat hoeft niet. Bestedingsverplichtingen zijn alleen van nut als de middelen bedoeld zijn voor uitgaven die niet reeds worden gedaan vanuit de reguliere bekostiging. Immers, als dezelfde uitgaven reeds vanuit de reguliere bekostiging worden gedaan, kunnen deze uitgaven worden verantwoord onder de gerichte bekostiging. In dat geval heeft de gerichte bekostiging geen meerwaarde en leidt dit alleen tot extra administratieve- en uitvoeringslasten. Een goed voorbeeld hiervan zijn de CO₂-meters die werden bekostigd in het kader van de coronapandemie. Dit waren nieuwe uitgaven die eenvoudig zijn te verantwoorden middels een factuur. Voor nieuwe onderwerpen waarvoor je bestedingsverplichtingen kan toepassen is het van belang dat het zaken betreft die los van reguliere uitgaven te verantwoorden en te controleren zijn. Dat

³³ Zie ook Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag 2023.

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 'Vormgeving gerichte bekostiging'.

zijn in principe materiële zaken, die in aantallen en met een bepaalde prijs uit te drukken zijn, en die met een factuur verantwoord kunnen worden.

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

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

4. Niveau van regelgeving

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

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

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

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

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

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

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Verhouding tot de vrijheid van onderwijs'.

³⁷ Zie aanwijzing 2.24 ('Toelaatbaarheid delegatie aan minister') van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 'Gevolgen niet voldoen verplichtingen'.

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

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

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

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

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

5. Conclusie

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

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

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

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien.

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

De vice-president van de Raad van State,

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

Daarnaast zijn er op enkele punten aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht in het voorstel van wet:

- Uitzonderingsmogelijkheid voor het verstrekken van subsidies gemaximeerd tot een bedrag en termijn;



-
- Uitzondering voor Woos-subsidies zo lang nog geen gerichte bekostiging wordt verstrekt voor een onderwerp;
 - Een overgangsartikel voor lopende subsidies;
 - De Wet medezeggenschap op scholen is toegevoegd in het opschrift van het wetsvoorstel;
 - In het opschrift van het wetsvoorstel is gerichte bekostiging tussen haakjes vermeld.
 - Bij het afzien van gerichte bekostiging is mogelijk gemaakt dat een bevoegd gezag onderscheid kan maken per school of vestiging.

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

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



Advies Raad van State

No. W05.25.00133/I

's-Gravenhage, 15 oktober 2025

Aan de Koning

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

Het primair en het voortgezet onderwijs wordt voor het grootste deel gefinancierd via een vrij te besteden lumpsum. De regering wenst echter meer zicht en grip te krijgen op de besteding van onderwijsmiddelen. Het wetsvoorstel regelt daarom een nieuwe geldstroom waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden, de zogeheten 'gerichte bekostiging'. Zo kan volgens de regering financiering met centrale sturing worden verstrekt ter verbetering van het onderwijs. In eerste instantie is de gerichte bekostiging bestemd voor basisvaardigheden zoals Nederlands en rekenen. Indien scholen niet aan de verplichtingen voldoen, kan het geld worden teruggevorderd.

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

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

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

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

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

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden bezien.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

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

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



neer dat aan het bestaande instrument van de aanvullende bekostiging wel afdwingbare eisen kunnen worden gesteld.

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

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

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

2. Stelsel

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

a. Uitgangspunt stelsel: bestedingsvrijheid scholen

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

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

De lumpsum stelt besturen bovendien in staat om integraal beleid te voeren en een meerjarige visie (en een bijbehorende meerjarige begroting) op te stellen en administratieve lasten te verminderen.

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

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

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 'Vormgeving gerichte bekostiging'.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dat zijn weer elementen die voortvloeien uit de gedachte om door autonomievergroting de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dit vanuit het besef dat centrale aansturing geen oplossing was en geen recht deed aan de variëteit tussen scholen.¹² Ook vormde de ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen een uitdrukking van vertrouwen in de mogelijkheden van de school om hoogwaardige kwaliteit te leveren.¹³

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

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

b. Tendens naar meer centrale sturing

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

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

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

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

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

¹³ Idem.

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

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

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

¹⁷ Percentages volgens berekeningen op verzoek ontvangen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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

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

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

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

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

c. Belang van samenhang

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

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

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

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

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

3. Gevolgen

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

a. Toename complexiteit financiering

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

Dit nieuwe financieringsinstrument komt de overzichtelijkheid van het al complexe financieringssysteem niet ten goede. Als gevolg hiervan nemen de administratieve lasten toe en wordt de uitvoeringspraktijk complexer voor zowel de scholen als voor de accountant en de uitvoerder.²⁴

Vergeleken met subsidies – waar de administratieve lasten volgens de regering 'fors' zijn – wordt gesteld dat gerichte bekostiging minder lasten met zich meebrengt. Dit komt vooral omdat geen aanvraag nodig is. De Afdeling merkt op dat de diverse genoemde nadelen van onderwijssubsidies (wildgroei subsidies,²⁵ administratieve lasten, te veel tijdelijke doelfinanciering in plaats van structureel) voor een groot deel door de minister zelf kunnen worden opgelost. Te denken valt aan een sanering van het aantal subsidieregelingen, een verlichting van de aanvraagprocedure en van de subsidievoorwaarden zelf. Op deze wijze kan ook de complexiteit en regeldruk voor scholen worden gereduceerd, die nu veel inspanning kwijt zijn aan relatief kleine geldstromen.

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

²⁴ In de consultatie is hier ook op gewezen door onder meer de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en de Dienst Uitvoering Onderwijs (uitvoeringstoets van 25 maart 2025).

²⁵ In dit verband wordt in de consultatie ook gesproken van 'subsidieconfetti'.

b. Inperking bestedingsvrijheid scholen

Het wetsvoorstel creëert een grondslag voor gerichte bekostiging voor ‘het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs’.²⁶ De middelen zijn weliswaar bedoeld als ‘extra’, bovenop de basisbekostiging, maar in de praktijk kan hiermee de bestedingsvrijheid die kenmerkend is voor de basisbekostiging worden aangetast. De gerichte bekostigingsmiddelen zijn namelijk te besteden aan zaken waarvoor ook de basisbekostiging wordt gebruikt.

Door eisen te stellen (bijv. een plan van aanpak op basis van wetenschappelijke inzichten en registratievereisten) aan activiteiten die ook uit de basisbekostiging worden betaald, wordt de autonomie en professionele ruimte van de schoolbesturen ingeperkt om keuzes te maken over de besteding van financiële middelen. Ook kan het verstorend werken op de lange-termijnkeuzes die schoolbesturen maken over onderwijsprocessen die om samenhang vragen. Gerichte bekostiging ziet immers op deelaspecten en is in beginsel tijdelijk.²⁷ Dit laatste impliceert ook dat scholen terughoudend zullen zijn om vast personeel aan te nemen.

De Afdeling merkt in verband hiermee op dat de toelichting stelt dat middelen alleen besteed mogen worden aan doelen waaraan ook de basisbekostiging wordt besteed. Tegelijkertijd is het volgens de toelichting belangrijk dat de bestedingsverplichtingen niet treden binnen de reguliere algemene doelen van besteding van onderwijsbekostiging.²⁸ Dit levert naast de genoemde meer fundamentele vragen over de autonomie van schoolbesturen, ook praktische verantwoordings- en controlevragen op over wanneer iets rechtmatig is en als gerichte bekostiging mag worden verantwoord.

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

4. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel regelt dat bijzondere verplichtingen aan gerichte bekostiging worden gesteld op het niveau van de ministeriële regeling.²⁹ Volgens de toelichting is dit niveau van regelgeving onder andere van belang om in spoedeisende situaties slagvaardig te kunnen handelen. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit kan het ook in minder spoedeisende situaties wenselijk zijn verplichtingen gemakkelijk te kunnen wijzigen.³⁰

De Afdeling merkt op dat bij delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de minister terughoudendheid op zijn plaats is. Dit is slechts aanvaardbaar in geval van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.³¹

Met dit wetsvoorstel krijgt de minister de mogelijkheid om vergaand centraal te sturen in het onderwijs. Dit raakt, zoals de toelichting ook onderkent, tevens aan de grondwettelijke inrichtingsvrijheid. Het niveau van de ministeriële regeling is daarvoor niet passend. Het stellen van bijzondere verplichtingen aan de besteding van middelen uit de gerichte bekostiging dient om die reden ten minste te worden geregeld krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur.³²

Daarnaast is het volgens de toelichting de bedoeling dat bij ministeriële regeling ook een nadere invulling kan worden gegeven aan wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van de bijzondere verplichtingen.³³ De Afdeling merkt op dat dit niet expliciet volgt uit de voorgestelde wettekst. Dit betekent dat de delegatiegrondslag op dit punt niet concreet en nauwkeurig is begrensd. In dit geval moet daarom de delegatiegrondslag expliciet vermelden dat daaronder ook de nadere invulling van de gevolgen van het niet nakomen van de bijzondere verplichtingen valt.³⁴

²⁶ Voorgesteld artikel 119a van de WPO.

²⁷ Zie ook Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag 2023.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 ‘Vormgeving gerichte bekostiging’.

²⁹ Artikel 119a, tweede en vijfde lid, van de WPO en de equivalente voorgestelde bepalingen van de WEC, WVO 2020 en de WPO BES.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Verhouding tot de vrijheid van onderwijs’.

³¹ Zie aanwijzing 2.24 (‘Toelaatbaarheid delegatie aan minister’) van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³² Vergelijk het advies van de Raad van State van 19 oktober 1993 over de Wet weer samen naar school, Kamerstukken II 1993/94, 23 486, B, p. 3; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 mei 2013 over de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wettelijk regelen van de verbetertermijn voor zeer zwakke instellingen die bestaan uit basis-scholen, (W05.13.0078/I), Kamerstukken II 2013/14, 33 796, nr. 4, punt 1.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 ‘Gevolgen niet voldoen verplichtingen’.

³⁴ Zie aanwijzing 2.23 (‘Begrenzing delegatie’) van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook het advies van 18 juni 2025 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wet Modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en voortijdig schoolverlater Caribisch Nederland, (W05.25.00094/I), punt 2.



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

5. Conclusie

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

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

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

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien.

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet primair onderwijs BES in verband met de invoering van de mogelijkheid voor het funderend onderwijs bijzondere verplichtingen te verbinden aan aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen [KetenID WGK015109]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is mogelijk te maken dat aan de aanvullende bekostiging voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs bijzondere verplichtingen kunnen worden verbonden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 119, tweede lid, wordt 'kunnen regels worden gesteld' vervangen door 'worden regels gesteld'.

B

Na artikel 119 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 119a. Gerichte bekostiging

1. In dit artikel wordt onder 'gerichte bekostiging' verstaan: aanvullende bekostiging, verstrekt met toepassing van het tweede lid.
2. Onze Minister kan in een regeling, als bedoeld in artikel 119, tweede lid, bijzondere verplichtingen verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Een bijzondere verplichting is niet van toepassing op een bevoegd gezag dat aan Onze Minister heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op de in de eerste volzin bedoelde aanvullende bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen en de wijze waarop een bevoegd gezag dit kan aangeven.
3. Artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 is van overeenkomstige toepassing op een regeling die voorziet in gerichte bekostiging.
4. Gerichte bekostiging kan slechts worden verstrekt met het oog op:
 - a. het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs, in ieder geval in het onderwijs in kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid; of
 - b. spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.
5. De in het tweede lid bedoelde bijzondere verplichtingen kunnen slechts betrekking hebben op:
 - a. de besteding van de gerichte bekostiging, waaronder het doel en de termijn van besteding;
 - b. te verrichten activiteiten; of
 - c. de verstrekking van informatie aan Onze Minister en de wijze waarop de informatie wordt verstrekt.
6. In geval van een bestedingsverplichting als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, kan Onze Minister in de regeling die voorziet in gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen van bekostiging, bedoeld in artikel 115, en in afwijking van het derde lid van dat artikel, een specifieke bestemming verbinden aan de aanwending van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag.



7. De doelen, bedoeld in het vierde lid, en de bijzondere verplichtingen, bedoeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op:
 - a. de keuze van te hanteren leermethoden en leermiddelen; en
 - b. de te behalen leerresultaten.

C

In de artikelen 122, vijfde lid, en 124, zevende lid, wordt 'De artikelen 115, 119 en 120' vervangen door 'De artikelen 115, 119, 119a en 120'.

D

Aan artikel 165, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. een verantwoording met betrekking tot het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 119a, tweede lid, en artikel 120, tweede lid, onderdeel b, met betrekking tot de aanvullende bekostiging in het voorafgaande kalenderjaar voor zover dit bij ministeriële regeling of in het besluit tot verstrekking van de aanvullende bekostiging is bepaald.

E

Artikel 169 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'bestedingen' ingevoegd ', naar de naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 119a, tweede lid, en artikel 120, tweede lid, onderdeel b,'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Indien uit een op grond van het eerste lid ingesteld onderzoek blijkt dat de bekostiging voor een school onjuist is vastgesteld of indien blijkt dat verplichtingen als bedoeld in artikel 119a, tweede lid, of artikel 120, tweede lid, onderdeel b, niet of onvoldoende zijn nagekomen, kan Onze Minister correcties aanbrengen op de bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van corrigeren met betrekking tot het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen.

ARTIKEL II. WIJZIGING WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 117, tweede lid, wordt 'kunnen regels worden gesteld' vervangen door 'worden regels gesteld'.

B

Na artikel 117 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 117a. Gerichte bekostiging

1. In dit artikel wordt onder 'gerichte bekostiging' verstaan: aanvullende bekostiging, verstrekt met toepassing van het tweede lid.
2. Onze Minister kan in een regeling, als bedoeld in artikel 117, tweede lid, bijzondere verplichtingen verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Een bijzondere verplichting is niet van toepassing op een bevoegd gezag dat aan Onze Minister heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op de in de eerste volzin bedoelde aanvullende bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen en de wijze waarop een bevoegd gezag dit kan aangeven.
3. Artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 is van overeenkomstige toepassing op een regeling die voorziet in gerichte bekostiging.
4. Gerichte bekostiging kan slechts worden verstrekt met het oog op:
 - a. het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs, in ieder



- geval in het onderwijs in kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid; of
- b. spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.
5. De in het tweede lid bedoelde bijzondere verplichtingen kunnen slechts betrekking hebben op:
- de besteding van de gerichte bekostiging, waaronder het doel en de termijn van besteding;
 - te verrichten activiteiten; of
 - de verstrekking van informatie aan Onze Minister en de wijze waarop de informatie wordt verstrekt.
6. In geval van een bestedingsverplichting als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, kan Onze Minister in de regeling die voorziet in gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen van bekostiging, bedoeld in artikel 113, en in afwijking van het derde lid van dat artikel, een specifieke bestemming verbinden aan de aanwending van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag.
7. De doelen, bedoeld in het vierde lid, en de bijzondere verplichtingen, bedoeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op:
- de te hanteren leermethoden en leermiddelen; en
 - de te behalen leerresultaten.

C

Aan artikel 141, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. een verantwoording met betrekking tot het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 117a, tweede lid, en artikel 118, tweede lid, onderdeel b, met betrekking tot de aanvullende bekostiging in het voorafgaande kalenderjaar voor zover dit bij ministeriële regeling of in het besluit tot verstrekking van de aanvullende bekostiging is bepaald.

D

Artikel 145 wordt als volgt gewijzigd:

- In het eerste lid wordt na 'bestedingen' ingevoegd ', naar de naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 117a, tweede lid, en artikel 118, tweede lid,'.
- Het tweede lid komt te luiden:
 - Indien uit een op grond van het eerste lid ingesteld onderzoek blijkt dat de bekostiging voor een school onjuist is vastgesteld of indien blijkt dat verplichtingen als bedoeld in artikel 117a, tweede lid, of artikel 118, tweede lid, onderdeel b, niet of onvoldoende zijn nagekomen, kan Onze Minister correcties aanbrengen op de bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van corrigeren met betrekking tot het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen.

ARTIKEL III. WIJZIGING WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 5.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.9a. Gerichte bekostiging

- In dit artikel wordt onder 'gerichte bekostiging' verstaan: aanvullende bekostiging, verstrekt met toepassing van het tweede lid.
- Onze Minister kan in een regeling, als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid, bijzondere verplichtingen verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Een bijzondere verplichting is niet van toepassing op een bevoegd gezag dat aan Onze Minister heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op de in de eerste volzin bedoelde aanvullende bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen en de wijze waarop een bevoegd gezag dit kan aangeven.

3. Artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 is van overeenkomstige toepassing op een regeling die voorziet in gerichte bekostiging.
4. Gerichte bekostiging kan slechts worden verstrekt met het oog op:
 - a. het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs, in ieder geval in het onderwijs in kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid; of
 - b. spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.
5. De in het tweede lid bedoelde bijzondere verplichtingen kunnen slechts betrekking hebben op:
 - a. de besteding van de gerichte bekostiging, waaronder het doel en de termijn van besteding;
 - b. te verrichten activiteiten; of
 - c. de verstrekking van informatie aan Onze Minister en de wijze waarop de informatie wordt verstrekt.
6. De doelen, bedoeld in het vierde lid, en de bijzondere verplichtingen, bedoeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op:
 - a. de te hanteren leermethoden en leermiddelen; en
 - b. de te behalen leerresultaten.

B

In artikel 5.15, zevende lid, wordt 'De artikelen 5.9 en 5.10' vervangen door 'De artikelen 5.9, 5.9a en 5.10'.

C

Artikel 5.39 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'tweede tot en met zesde lid' vervangen door 'tweede tot en met zevende lid'.
2. Onder vernummering van het zevende lid tot het achtste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 7. In geval van een bestedingsverplichting als bedoeld in artikel 5.9a, vijfde lid, onderdeel a, kan Onze Minister in de regeling die voorziet in gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen van bekostiging, bedoeld in artikel 5.4, en in afwijking van het derde lid, een specifieke bestemming verbinden aan de besteding van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag.

D

Artikel 5.40 wordt als volgt gewijzigd:

1. De bestaande tekst van het artikel wordt aangeduid als het eerste lid.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Artikel 5.39, zevende lid, is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

E

Artikel 5.46, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. De punt aan het slot van onderdeel c wordt vervangen door '; en'
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. een verantwoording met betrekking tot het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 5.9a, tweede lid, en artikel 5.10, tweede lid, onderdeel b, met betrekking tot de aanvullende bekostiging in het voorafgaande kalenderjaar voor zover dit bij ministeriële regeling of in het besluit tot verstrekking van de aanvullende bekostiging is bepaald.



F

Artikel 5.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'bestedingen' ingevoegd ', naar de naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 5.9a, tweede lid, en artikel 5.10, tweede lid, onderdeel b,'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Indien uit een op grond van het eerste lid ingesteld onderzoek blijkt dat de bekostiging voor een school onjuist is vastgesteld of indien blijkt dat verplichtingen als bedoeld in artikel 5.9a, tweede lid, of artikel 5.10, tweede lid, onderdeel b, niet of onvoldoende in acht zijn genomen, kan Onze Minister correcties aanbrengen op de bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van corrigeren met betrekking tot het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen.

ARTIKEL IV. WIJZIGING WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 103, tweede lid, wordt 'kunnen regels worden gesteld' vervangen door 'worden regels gesteld'.

B

Na artikel 103 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 103a. Gerichte bekostiging

1. In dit artikel wordt onder 'gerichte bekostiging' verstaan: aanvullende bekostiging, verstrekt met toepassing van het tweede lid.
2. Onze Minister kan in een regeling, als bedoeld in artikel 103, tweede lid, bijzondere verplichtingen verbinden aan het recht op aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Een bijzondere verplichting is niet van toepassing op een bevoegd gezag dat aan Onze Minister heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op de in de eerste volzin bedoelde aanvullende bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen en de wijze waarop een bevoegd gezag dit kan aangeven.
3. Artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 is van overeenkomstige toepassing op een regeling die voorziet in gerichte bekostiging.
4. Gerichte bekostiging kan slechts worden verstrekt met het oog op:
 - a. het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs, in ieder geval in het onderwijs in kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid; of
 - b. spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.
5. De in het tweede lid bedoelde bijzondere verplichtingen kunnen slechts betrekking hebben op:
 - a. de besteding van de gerichte bekostiging, waaronder het doel en de termijn van besteding;
 - b. te verrichten activiteiten; of
 - c. de verstrekking van informatie aan Onze Minister en de wijze waarop de informatie wordt verstrekt.
6. In geval van een bestedingsverplichting als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, kan Onze Minister in de regeling die voorziet in gerichte bekostiging binnen de algemene bestemmingsdoelen van bekostiging, bedoeld in artikel 99, en in afwijking van het derde lid van dat artikel, een specifieke bestemming verbinden aan de aanwending van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag.
7. De doelen, bedoeld in het vierde lid, en de bijzondere verplichtingen, bedoeld in het tweede lid, hebben geen betrekking op:
 - a. de te hanteren leermethoden en leermiddelen; en
 - b. de te behalen leerresultaten.



C

Aan artikel 125, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. een verantwoording met betrekking tot het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 103a, tweede lid, en artikel 104, tweede lid, onderdeel b, met betrekking tot de aanvullende bekostiging in het voorafgaande kalenderjaar voor zover dit bij ministeriële regeling of in het besluit tot verstrekking van de aanvullende bekostiging is bepaald.

D

Artikel 129 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'bestedingen' ingevoegd ', naar de naleving van de verplichtingen, bedoeld in artikel 103a, tweede lid, en artikel 104, tweede lid, onderdeel b,'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Indien uit een op grond van het eerste lid ingesteld onderzoek blijkt dat de bekostiging voor een school onjuist is vastgesteld of indien blijkt dat verplichtingen als bedoeld in artikel 103a, tweede lid, of artikel 104, tweede lid, onderdeel b, niet of onvoldoende zijn nagekomen, kan Onze Minister correcties aanbrengen op de bekostiging. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van corrigeren met betrekking tot het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen.

ARTIKEL V. WIJZIGING WET MEDEZEGGENSCHAP OP SCHOLEN

Aan artikel 11, eerste lid, van de Wet medezeggenschap op scholen wordt onder verwijdering van 'en' aan het slot van onderdeel q en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel r door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- s. het voldoen aan bij ministeriële regeling gestelde verplichtingen als bedoeld in artikel 119a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 117a, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra of artikel 5.9a, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, voor zover daarin wordt voorzien in het vragen van advies van de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag gebruik maakt van het recht op de in die artikelen bedoelde aanvullende bekostiging.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

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 en beter te kunnen sturen op de besteding van middelen in het onderwijs, met name als deze middelen zijn vrijgemaakt voor een specifiek doel.¹ Dat is op dit moment nog niet mogelijk binnen het bekostigingsinstrumentarium. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een grondslag om in het funderend onderwijs aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen aan schoolbesturen te verstrekken waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden. Deze nieuwe vorm van bekostiging wordt hierna gerichte (aanvullende) bekostiging genoemd. Met dit wetsvoorstel wordt het dus mogelijk om op korte termijn middelen met verplichtingen te verstrekken 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

In de brief over de voortgang van het Masterplan basisvaardigheden is aangekondigd dat er gebruik zou worden gemaakt van gerichte bekostiging om meer zicht en grip te krijgen op de besteding van middelen.²

Om sterker te sturen op een verbetering van de prestaties op basisvaardigheden zijn de middelen voor basisvaardigheden beoogd als eerste toepassing van gerichte bekostiging. Naast de verbetering van prestaties is het doel besturen te voorzien in een structurelere vorm van bekostiging op dit onderwerp. Sinds 2022 worden de middelen voor basisvaardigheden namelijk verstrekt via meerjarige subsidieregelingen met een relatief korte looptijd. Vanaf 1 januari 2027 zullen deze middelen verstrekt worden via de gerichte bekostiging, zoals aangekondigd in de vierde voortgangsrapportage van het Masterplan basisvaardigheden.³ Daardoor wordt na een tijdelijke periode van gerichte bekostiging de omzetting in structurele bekostiging (zonder bijzondere verplichtingen) eenvoudiger.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727

² Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 655

³ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 732

In hun rapport 'Een duidelijke positie voor schoolbesturen' adviseert de Onderwijsraad om beter en consistent te sturen op basis van subsidiariteit en oog te hebben voor publieke belangen.⁴ Daarbij is één van hun aanbevelingen om onderwijs zo veel mogelijk structureel te bekostigen en doelsubsidies beperkt in te zetten. Voor extra investeringen wordt geadviseerd het instrument aanvullende bekostiging in te zetten. Met dit wetsvoorstel wordt daar verder invulling aan gegeven.

De conclusie uit het rapport van 2022 sluit aan bij hun eerdere rapport 'Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden' uit 2018, waarvan het advies was om het inzicht in de bekostiging van en de bestedingen in het onderwijs te verbeteren. De aanbeveling daarbij was om de huidige bekostiging te behouden en te verbeteren. Met als aanvulling om terughoudend te zijn met doelfinanciering.⁵

Toch is er ook veel kritiek op de basisbekostiging. Deze zou onvoldoende transparant en te ongericht zijn. Middelen zouden onvoldoende in de klas landen. De mogelijkheid op sturing zou beperkt zijn.⁶ Met gerichte bekostiging wordt dat wel mogelijk gemaakt.

Het is de bedoeling dat gerichte bekostiging beperkt wordt ingezet. Er dient goed afgewogen te worden of tijdelijk verplichtingen noodzakelijk zijn. Hierbij moet goed worden beargumenteerd waarom middelen niet toegevoegd (kunnen) worden aan de basisbekostiging.

Met gerichte bekostiging wordt ook beoogd om een bijdrage te leveren aan de ambitie uit het regeerprogramma om te stoppen met de wildgroei aan subsidies en deze om te zetten in solide en structurele financiering.⁷ Gerichte bekostiging is weliswaar een tijdelijke vorm van aanvullende bekostiging, maar kan vervolgens eenvoudiger dan een subsidie worden omgezet in structurele bekostiging. Door de verplichtingen te laten vervallen, resteert er reguliere bekostiging. In paragraaf 2.4 wordt nader toegelicht op welke manier gerichte bekostiging een bijdrage kan leveren aan meer structurele financiering.

2.2 Probleembeschrijving

In sommige gevallen volstaat het huidige bekostigingsinstrument, te weten (aanvullende) bekostiging niet, omdat scholen niet verplicht kunnen worden aanvullende bekostiging aan specifieke doelen of activiteiten te besteden. De Algemene Rekenkamer heeft hier in hun verantwoordingsonderzoek 2021 ook op gewezen.⁸

Om dit verder te kunnen duiden, wordt hierna eerst het huidige bekostigingsstelsel in het funderend onderwijs beschreven.

2.2.1 Huidig stelsel

Bekostiging van schoolbesturen

Schoolbesturen ontvangen vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bekostiging voor het bieden van onderwijs.⁹ Schoolbesturen bepalen hoe het geld wordt ingezet binnen de scholen die onder het bestuur vallen. Vaak gebeurt dat in overleg met de medezeggenschapsraad. De rechten van de medezeggenschapsraad zijn vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen. De middelen die het bestuur van het ministerie krijgt zijn in vier onderdelen te verdelen:

- Basisbekostiging (en extra bekostiging);
- aanvullende bekostiging;
- subsidies;
- bekostiging via samenwerkingsverbanden.

Als we het hebben over bekostiging bedoelen we de basisbekostiging, extra bekostiging, ondersteuningsbekostiging en aanvullende bekostiging.

a. Basisbekostiging en extra bekostiging

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 bekostigings-systematiek 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.

⁴ Te vinden op www.onderwijsraad.nl.

⁵ Te vinden op www.onderwijsraad.nl.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 471, nr.96

⁸ Zie www.rekenkamer.nl

⁹ 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.

Voor de basisbekostiging en de extra bekostiging is wettelijk vastgelegd dat de hoogte ervan zodanig moet worden vastgesteld dat zij voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school.¹⁰ 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 kader van subsidiariteit. Beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk niveau, dicht 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 werk van de instellingsaccountant. Als blijkt dat uitgaven onrechtmatig zijn gedaan, kan DUO namens de minister de bekostiging corrigeren.¹¹ 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

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

In het eerste geval gaat het om ontwikkelingen 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.¹² 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 (hierna: NP 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 aanvraag¹³ in op basis van een subsidieregeling. 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 zij in principe een aanvraag moeten doen en specifieke verantwoording moeten leveren. Ook voor de rijksoverheid zijn de uitvoeringslasten van een subsidieregeling doorgaans groter dan van bekostigingsregelingen.

d. Bekostiging via samenwerkingsverbanden

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.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 116, vijfde lid, van de WPO.

¹¹ 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.

¹² Hierbij geldt wel dat deze vorm van aanvullende bekostiging in het primair onderwijs ook vaak is vormgegeven als aanvraagregeling.

¹³ Het is in bepaalde gevallen ook mogelijk subsidies ambtshalve te verstrekken, al komt dit minder vaak voor.

Om leerlingen extra ondersteuning te bieden, is er extra budget beschikbaar. Dit verloopt grotendeels via samenwerkingsverbanden (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 samenwerkingsverbanden. In de kern is dat gelijk aan hetgeen dat is beschreven bij de bekostiging.

2.2.2. Tekortkomingen huidige bekostigingsstelsel

Zoals hiervoor is aangegeven voldoet het financieringsinstrumentarium dat in paragraaf 2.2.1 is beschreven niet in alle gevallen.

Het instrument van aanvullende bekostiging geeft mogelijkheden om zonder een aanvraag middelen te verstrekken voor een bepaald doel. De administratieve lasten hiervan zijn beperkt. Bekostiging is geschikt om structureel middelen te verstrekken aan schoolbesturen. Bekostiging geeft scholen ook zekerheid, omdat het mogelijk is om zonder aanvraag te verstrekken, dus zonder risico dat de aanvraag wordt afgewezen. Een nadeel van 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. Het is daardoor moeilijk om via de aanvullende bekostiging gericht en consistent te sturen op een aantal specifieke onderwerpen.

Dat betekent dat er in sommige gevallen voor wordt gekozen voor een alternatieve manier om te sturen. Dat kan door middelen 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 bewegingen voor langere termijn te borgen. Terwijl het voor deze onderwerpen veel logischer is om ze via de bekostiging te verstrekken.¹⁴

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 middelen langjarige plannen te maken. Scholen ontvangen nu nog vaak incidentele middelen. Zo zijn er sinds 2020 veel incidentele middelen bovenop de structurele bekostiging gekomen. Voorbeelden daarvan zijn onder andere: subsidies voor school & omgeving, schoolmaaltijden, energielasten en voor de brugfunctionaris en aanvullende bekostiging voor het NP Onderwijs. Ook wanneer er structurele middelen op de OCW-begroting beschikbaar zijn, zoals voor basisvaardigheden en kansengelijkheid, wordt er niet altijd (direct) gekozen voor structurele bekostiging, omdat er gezien de noodzaak tot gerichte inzet gekozen wordt voor het subsidie-instrument. Dit kan tot onzekerheid leiden in het onderwijsveld en langetermijnbeleid bemoeilijken. 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 arbeidsmarktekorten. Een teveel aan incidentele middelen is daarmee niet wenselijk, zoals ook de Onderwijsraad concludeert.¹⁵ Na een periode van subsidiëring is het moeilijker om een subsidie om te zetten in structurele bekostiging, omdat niet alle scholen daarvoor de betreffende subsidie hebben aangevraagd, en daardoor geen ervaring hebben opgedaan met de in de subsidieregeling geregelde verplichtingen. Door de mogelijkheid om gerichte bekostiging ambtshalve te verstrekken zal naar verwachting de deelname aan een regeling groter worden. Dit tekent de wenselijkheid om te komen tot een robuustere vorm van bekostiging met in grotere mate de mogelijkheid deze om te zetten in structurele middelen, maar nog steeds voor een tijdelijke periode voldoende grip op deze middelen.

In het wetsvoorstel zijn twee specifieke situaties geïdentificeerd waarin het huidige bekostigingsinstrumentarium niet voldoet. Dit is bij (1) het verstrekken van middelen om een duurzame verbetering van het onderwijs of een versnelling hiervan teweeg te brengen en (2) in spoedgevallen. Hierna wordt voor deze twee situaties de problematiek toegelicht.

¹⁴ Zie het IBO 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' beleidsopatie 7 op p. 67.

¹⁵ Advies Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen van de Onderwijsraad.

a. Het tot stand brengen of versnellen van duurzame verbeteringen in het onderwijs

Voor scholen 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 scholen stabiliteit te bieden. Met het verstrekken van een subsidie kan geen doorlopende geldstroom aan scholen 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 scholen langjarig financiële duidelijkheid te bieden, maar is het niet mogelijk te sturen. Dit kan het tot stand brengen of versnellen van duurzame verbeteringen in het onderwijs bemoeilijken.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij de middelen die voor de verbetering van de basisvaardigheden aan besturen worden verstrekt. Deze middelen worden sinds 2022 in de vorm van een subsidie verstrekt om een structurele verbetering in de basisvaardigheden van leerlingen te brengen. Dit is nodig, want te veel leerlingen verlaten het funderend onderwijs onvoldoende geletterd en gecijferd. Ook de prestaties van leerlingen op het gebied van burgerschap en digitale geletterdheid kunnen en moeten beter. Dit blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en uit internationale peilingsonderzoeken, zoals PISA, PIRLS, TIMSS, ICILS en ICCS.¹⁶ Deze onderzoeken laten een gedifferentieerd beeld zien, maar over het algemeen is sprake van een dalende trend in de prestaties. Daarnaast is sprake van een grote groep leerlingen die het risico loopt om het funderend onderwijs onvoldoende geletterd of gecijferd te verlaten en die uiteindelijk niet goed mee zal kunnen doen in de samenleving of op de arbeidsmarkt. Voor een goede aansluiting op het vervolgonderwijs is het eveneens belangrijk dat leerlingen de basisvaardigheden op het benodigde niveau beheersen aan het einde van het voortgezet onderwijs.

Het komen tot een kentering van de dalende onderwijsprestaties vraagt om specifieke en langdurige aanpak op school en een focus op de basisvaardigheden. Het bieden van tijdelijke middelen via een subsidie voorziet onvoldoende in een oplossing voor de lange termijn. Bekostiging biedt ook geen oplossing omdat door het ontbreken van de mogelijkheid er verplichtingen aan te verbinden hiermee niet de benodigde extra focus op de basisvaardigheden kan worden bewerkstelligd. Er is een enorme belangstelling vanuit de scholen voor de subsidieregeling basisvaardigheden gebleken. Dit benadrukt dat de inzet op leerlingen goed leren rekenen, lezen en schrijven breed wordt gevoeld. Nu is het nog niet mogelijk om iedere school middelen voor basisvaardigheden te verstrekken met voldoende waarborgen voor effectieve inzet van de middelen.

b. Spoedsituaties

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 NP Onderwijs, waarbij de middelen via aanvullende bekostiging zijn verstrekt. Scholen zijn 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 mogen worden besteed. Als middelen worden besteed en/of aan andere doelen, dan zijn deze met de huidige bekostigingssystematiek niet terug te vorderen.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2021 ook gekeken naar het NP Onderwijs. Om voor scholen en schoolbesturen duidelijkheid te scheppen over de verplichtingen van middelen, deed zij toen de aanbeveling om een financieringsvorm te kiezen die wel past bij het gewenste niveau van aansturing. Zij achtte aanvullende bekostiging toen 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. In theorie had dit wel gekund door de middelen via een subsidie te verstrekken. Echter, dat was ook geen geschikt instrument geweest omdat scholen de middelen dan hadden moeten aanvragen en alle aanvragen hadden moeten worden beoordeeld. Daardoor hadden scholen te maken gehad met hogere administratieve

¹⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/peil-onderwijs>
Resultaten – PISA Nederland[397925864] (pisa-nederland.nl)
<https://www.iea.nl/studies/iea/timss/timss2023>
PIRLS | IEA.nIICCS 2022 | IEA.nl



lasten, een langere doorlooptijd en mogelijk hadden niet alle scholen een aanvraag ingediend, terwijl de problematiek wel bij alle scholen speelde.

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. Echter, het was niet afdwingbaar dat deze middelen ook daadwerkelijk aan CO₂-meters werden besteed. De middelen verstrekken via een subsidie was echter ook 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.

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. Het aanvraagproces zorgt er ook voor dat het vaak langer duurt voor middelen het schoolbestuur bereiken. Het verstrekken van subsidies zorgt ook voor onzekerheid en bemoeilijkt het langetermijnbeleid. Het vaker verstrekken van subsidies is daarnaast in strijd met de ambitie uit het Hoofdlijnenakkoord om de wildgroei aan subsidies te verminderen en deze om te zetten in solide structurele financiering.

Een alternatief zou zijn om meer in te zetten op bestuursakkoorden waarin afspraken worden gemaakt over de besteding van middelen, bijvoorbeeld door in het bestuursakkoord op te nemen dat middelen conform een nieuwe cao-afspraken worden besteed. Er is dan echter voor de rijksoverheid geen mogelijkheid om zelf verplichtingen te koppelen aan de besteding van middelen 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 vanuit de rijksoverheid, terwijl dit wel van belang is om te borgen dat middelen ook besteed worden aan het doel waarvoor ze worden verstrekt. De rijksoverheid stuurt dan indirect en dit leidt er toe dat scholen sturing krijgen vanuit veel verschillende actoren. Het IBO 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' noemt deze indirecte wijze van sturing als één van de oorzaken voor de overladenheid van sturing en beleidsresistentie in het onderwijsveld. Dit wordt daarom geen wenselijk alternatief geacht.

2.4 Probleemaanpak

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

Bij bijzondere omstandigheden is het reeds 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

Met gerichte bekostiging wordt het gemakkelijker dan bij thans bestaande vormen van bekostiging om te sturen op onderwerpen, kunnen middelen ambtshalve met verplichtingen worden verstrekt en is het gemakkelijker om tijdelijke financiering om te zetten in doorlopende financiering. Dit helpt scholen bij het maken van hun lange-termijnbeleid.

Gerichte bekostiging kan gezien worden als doelfinanciering. Hiervan onderkent de Onderwijsraad dat

doelfinanciering in eerste instantie een sterk gedragseffect heeft.¹⁷ Daarbij waarschuwt de Onderwijsraad wel dat doelfinanciering naarmate de tijd verstrijkt minder prikkelt. Het doel is dan ook dat er tijdelijk voorwaarden worden gesteld die een gedragsverandering teweeg brengen, die wordt ingebed in de alledaagse praktijk op de school. Als deze gedragsverandering heeft plaatsgevonden, kunnen middelen in de reguliere bekostiging worden opgenomen, of kan er voor een andere vorm van aanvullende bekostiging worden gekozen. Er kan ook voor een nieuwe vorm van gerichte bekostiging worden gekozen. En uiteindelijk kan de gerichte bekostiging desgewenst ook worden stopgezet. Dit voorkomt dat er te veel sturing (veel regelingen voor gerichte bekostiging tegelijkertijd) ontstaat vanuit de overheid en dat scholen en schoolbesturen te maken krijgen met te hoge administratieve lasten en verantwoordingslasten. Om diezelfde reden is het wenselijk om gerichte bekostiging beperkt in te zetten om daarmee gericht op een aantal specifieke onderwerpen een verbeterslag te bereiken. Hoewel het dus de bedoeling is om met gerichte bekostiging slechts tijdelijk verplichtingen te stellen en daarmee op zichzelf geen structureel instrument is, kan deze nieuwe financieringsvorm wel bijdragen aan het zorgen voor meer structurele geldstromen naar schoolbesturen. Dat komt doordat gerichte bekostiging en de reguliere basis- of aanvullende bekostiging naadloos op elkaar kunnen aansluiten. Daarmee kan 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.

Gerichte bekostiging is een aanvulling op het huidige bekostigingsinstrumentarium. Het moet de lacune wegnemen dat er geen verplichtingen kunnen worden gesteld aan het recht op aanvullende bekostiging. Situaties zoals bij het NP Onderwijs waarbij er geen passend financieringsinstrument beschikbaar is, kunnen dan niet meer voorkomen.

Schoolbesturen kunnen met het oog op de vrijheid 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 de middelen 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 is namelijk verantwoordelijk voor het stelsel van funderend onderwijs. Zij 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.¹⁸ Het voorstel maakt, doordat het de mogelijkheid biedt verplichting 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 die in de Kamerbrief over de herijking van de sturing in het funderend onderwijs¹⁹ wenselijk werden geacht.

In dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om gerichte bekostiging te verstrekken voor (a) het tot stand brengen of versnellen van duurzame verbeteringen in 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. Doelgerichte bekostiging bij het tot stand brengen of versnellen van duurzame verbeteringen in het onderwijs

De regering neemt meer de regie om het onderwijs beter te ondersteunen. Met een goede inzet van gerichte bekostiging worden scholen gestimuleerd om te komen tot een verbeterslag op een beperkt aantal onderwerpen. Specifiek voor basisvaardigheden moet gerichte bekostiging bijvoorbeeld op structurele basis een onderzoeks- en verbetercultuur stimuleren. Het doel is om daarbij aan te sluiten bij evidence-informed werken. Dit gaat over het cyclisch benutten van beschikbare kennis uit onderzoek, praktijkkennis en data over de leerlingen om te kiezen voor een bewezen effectieve aanpak die bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is het belangrijk dat er draagvlak is voor een bepaalde aanpak binnen een team en de medezeggenschapsraad. Hierdoor is er een duidelijke focus in de schoolontwikkeling en wordt het team niet overladen.

Met de gerichte bekostiging is het bijvoorbeeld de bedoeling dat voor de middelen voor basisvaardig-

¹⁷ Onderwijsraad (2018): 'Inzicht in verantwoording van onderwijsmiddelen'

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 293,669

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 31 293, 727

heden ook een structurelere geldstroom richting scholen wordt gecreëerd. Hoewel er tijdelijk verplichtingen kunnen worden gesteld bij gerichte bekostiging, zijn de middelen structureel beschikbaar en kunnen deze daarna in de reguliere bekostiging worden opgenomen (zonder de bijzondere verplichtingen). Voor scholen kan dit een structurele geldstroom zijn, omdat bij de overgang van gerichte bekostiging naar reguliere bekostiging dezelfde scholen middelen ontvangen via dezelfde verdeelsystematiek, alleen in de reguliere bekostiging zijn er geen verplichtingen meer aan verbonden. Scholen kunnen hierdoor beter maatregelen nemen die gericht zijn op de lange termijn.

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

Het doel van spoedeisende gevallen is om met het (tijdelijk) verbinden van verplichtingen aan het recht op aanvullende bekostiging een urgent probleem op te lossen. Het gaat dan om een collectief probleem (zoals onderwijsachterstanden door corona of de plotselinge noodzaak om CO₂-meters in klaslokalen aan te brengen) dat dermate groot is dat het noodzakelijk is om sterker te sturen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs. Doordat geen aanvraag nodig is kunnen schoolbesturen sneller over de middelen beschikken. Dat is belangrijk omdat er in deze situatie snel gehandeld moet kunnen worden. Deze middelen zullen doorgaans incidenteel van aard zijn.

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 duurzaam verbeteren van onderwijs of het versnellen van een duurzame verbetering (zoals verbetering van basisvaardigheden);
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. Dit gebeurt op grond van een ministeriële regeling en de bekostiging wordt verstrekt aan alle schoolbesturen of een deel daarvan.

In het wetsvoorstel wordt het -doordat artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 van overeenkomstige toepassing is op gerichte bekostigingsregelingen- mogelijk gemaakt dat er maximaal vijf jaar gerichte bekostiging kan worden verstrekt. Deze termijn kan, evenals bij subsidieregelingen, na een kennisgeving aan de Tweede Kamer verlengd worden. De gedachte achter deze tijdelijkheid is dat na verloop van tijd een bepaalde ontwikkeling in gang is gezet, of dat een beoogd doel is bereikt. Op dat moment is het niet langer nodig om verplichtingen en verantwoordingseisen op te leggen, waardoor scholen niet te lang belast worden met deze administratieve lasten ten opzichte van reguliere bekostiging. Deze tijdelijkheid past ook 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 is met gerichte bekostiging mogelijk om drie soorten verplichtingen te stellen. Deze verplichtingen kunnen met elkaar gecombineerd worden zodat de verplichtingen zoveel mogelijk kunnen aansluiten bij de specifieke situatie, maar kunnen ook los worden gebruikt. 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 naar mate 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 heel helder 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 middelen voor CO₂-meters. Met een bestedingsverplichting was het mogelijk geweest om te borgen dat verstrekte middelen uitsluitend aan CO₂-meters zouden worden besteed. Het deel

van de bekostiging dat niet daaraan wordt uitgegeven, wordt in een dergelijke situatie teruggevorderd of verrekend met een lopende geldstroom.

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, bijvoorbeeld vanwege een maatschappelijk urgent probleem, dat scholen de middelen op een 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 op basis van bewezen effectieve interventies);
- 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 zij de verstrekte gerichte bekostiging willen 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 het plan van aanpak wordt geschreven op basis van bewezen effectieve interventies. De school behoudt hierbij wel de mogelijkheid om activiteiten in het plan van aanpak op te nemen die passen bij de situatie van de school, zolang deze maar bewezen effectief zijn en/of aan wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen. 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 maken 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.

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 gedaan.

Tot slot kan het binnen deze 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 middelen niet hun effect 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 terugvorderen. De verplichtingen moeten dan ook in verhouding staan tot de (hoeveelheid) middelen. Daarnaast moet het voor schoolbesturen voorspelbaar zijn of zij aan de verplichtingen kunnen voldoen. Als schoolbesturen pas na de inzet van de middelen weten of zij aan de verplichtingen hebben voldaan, dan zullen zij vermoedelijk voorzichtig zijn met de inzet van middelen. 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 teveel 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 plaats vindt of de mogelijke verplichtingen proportioneel zijn in verhouding tot het doel en de middelen. 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 middelen.

2.4.3 Kader financieringsinstrumentarium

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

ten is hierna een kader uitgewerkt. In de tabel hierna staan de vier financieringsinstrumenten met daarbij de belangrijkste eigenschappen van elk instrument.

Tabel 1: Eigenschappen financieringsinstrumenten

Vorm	Doel	Aanvraag	Sturing	Mate van snelheid	Doorlopend	Adm. Lasten	Uitvoeringskosten
Basisbekostiging	Alle scholen	Nee	Zeer beperkt	Hoog	Ja	Laag	Laag
Aanvullend zonder verplichting	(school) specifiek	Nee ¹	Beperkt	Hoog	Ja	Laag	Middel
Gericht	specifiek	Nee	Hoog	Hoog	Nee	Middel ²	Hoog
Subsidie	specifiek	Ja ³	Hoog	Laag	Nee	Hoog	Hoog

¹ Het is ook mogelijk om deze vormen van bekostiging op aanvraag te verstrekken

² Afhankelijk van de invulling van de regeling

³ Het is mogelijk om subsidie zonder aanvraag te verstrekken maar dit gebeurt in de praktijk zelden.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 is de basisbekostiging bedoeld voor de brede doelen die in het funderend onderwijs beoogd worden. Ook met de introductie van gerichte bekostiging blijft de basisbekostiging hiervoor het aangewezen financieringsinstrument. Met de basisbekostiging moet een schoolbestuur in normale omstandigheden kunnen voldoen aan de deugdelijkheidseisen die worden gesteld. Basisbekostiging wordt verstrekt aan alle scholen en de basisbekostiging is structureel. Basisbekostiging kent lage administratieve lasten voor scholen.

Wanneer er bijzondere ontwikkelingen zijn die maken dat de basisbekostiging onvoldoende is om redelijkerwijs de brede doelen in het funderend onderwijs te behalen, dan kan dit aanleiding zijn om middelen te verstrekken door middel van aanvullende bekostiging zonder verplichtingen. Het kan bijvoorbeeld gewenst zijn om aanvullende middelen te verstrekken aan scholen (via het schoolbestuur) in krimpgebieden omdat daar onvoldoende leerlingen zijn om kostenefficiënt onderwijs te kunnen bieden, terwijl bereikbaarheid van scholen wel erg belangrijk is.

Aanvullende bekostiging kan daarnaast ook verstrekt worden om specifieke doeleinden te bereiken. Gerichte bekostiging en subsidies kunnen ook daarvoor worden ingezet. Om een keuze te maken tussen deze financieringsinstrumenten moet eerst worden afgewogen 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 basisbekostiging. 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.

Wanneer er een duidelijke noodzaak is om verplichtingen te stellen, moet er gekozen worden tussen gerichte bekostiging en subsidie. In de volgende situaties ligt het meer voor de hand om te kiezen voor gerichte bekostiging dan voor subsidie:

- Het is de bedoeling dat de gehele populatie, of een grote doelgroep, zo snel mogelijk beschikt over de middelen;
- Een aanvraagprocedure is niet wenselijk;
- Het doel waarvoor de middelen worden verstrekt hangt nauw samen met een doel waarvoor ook basisbekostiging wordt verstrekt (zoals versterking van basisvaardigheden); of
- De aard van de reden om middelen te verstrekken is structureel.

Op het moment dat het de bedoeling is dat alle scholen middelen ontvangen voor een specifiek onderwijsdoel (met verplichtingen), dan ligt het voor de hand om gerichte bekostiging te kiezen en niet subsidie. Bij een subsidie is er bijna altijd een aanvraagprocedure en die is in dat geval niet wenselijk. Met gerichte bekostiging kunnen alle scholen worden bereikt. Een aanvraagprocedure leidt in deze situatie bovendien onnodig tot administratieve lasten en beperkt ook de snelheid waarmee middelen verstrekt kunnen worden aan het schoolbestuur. Bij een aanvraagprocedure moet eerst nog het recht op middelen worden gecontroleerd van de aanvrager.

Het kan ook dat middelen verstrekt worden voor een deel van de scholen. Subsidie en gerichte bekostiging kunnen dan beide geschikt zijn. Het verdient dan de voorkeur om gerichte bekostiging in te zetten op het moment dat er een grote, vooraf gedefinieerde doelgroep bereikt moet worden, waarbij voorwaarde is dat het moet gaan om onderwijsdoelen. In het geval van subsidies is het mogelijk om ruimere bestedingsdoelen te hanteren dan bekostiging. De kaders van de sectorwetten

laten het bijvoorbeeld niet toe om bekostiging aan andere doelen dan onderwijsdoelen te besteden.

Gerichte bekostiging is zoals eerder al beschreven beter geschikt om toe te passen voor een doorlopende financieringsstroom aan schoolbesturen in tegenstelling tot tijdelijke subsidies. Een subsidie kan wel gebruikt worden voor een tijdelijke stimulans op een bepaald beleidsthema. Ook is subsidie meer geschikt als er sprake is van een lerende aanpak waarin er periodiek lessen getrokken worden waarop de subsidieregeling wordt aangepast en wanneer het gaat om doelen die geen onderwijs betreffen of meer indirect bijdragen aan het onderwijs. Daarnaast kan een subsidie ook goed werken wanneer er sprake is van maatwerk. Omdat subsidie in principe op aanvraag is, kan een bestuur zelf aangeven hoeveel middelen het nodig heeft. Tot slot kan een subsidie wenselijk zijn wanneer een heel specifieke doelgroep bereikt moet worden. Dat is met bekostiging in de regel niet mogelijk.

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. Hoewel scholen van de gerichte bekostiging af kunnen zien, zal van de gerichte bekostiging in de praktijk een sturende werking uitgaan. Scholen zullen in de praktijk immers extra middelen graag ten behoeve van het onderwijs willen gebruiken en het niet aanvaarden daarvan kan hen – ten opzichte van scholen die dat wel doen – in een nadeliger positie brengen. In materiële zin raakt onderhavig wetsvoorstel dan ook aan de onderwijsvrijheid.²⁰ 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 scholen wordt verlangd. Naar mate 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 doelen van gerichte bekostiging geen betrekking mogen hebben op de te hanteren leermethoden en leermiddelen, en de te behalen leerresultaten. Die onderwerpen raken immers aan de kern van de inrichtingsvrijheid van scholen. 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.²¹ 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.

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. De gerichte aanvullende bekostiging is dus voor bevoegde gezagen niet nodig om te kunnen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen of om effectief invulling te kunnen geven aan de aan hen toekomende onderwijsvrijheid. Dit gegeven maakt dat bevoegde gezagen het recht hebben 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. Zoals aangegeven zal een bevoegd gezag 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 scholen 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 gerichte bekostiging tijdelijk is (overeenkomstige toepassing van de tijdelijkheidsbepaling in de Comptabiliteitswet 2016), omdat de middelen mogelijk overgaan in de basis- of 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 bevoegde gezagen af te dwingen. Daar zijn de reguliere wettelijke deugdelijkheidseisen immers voor bedoeld.

²⁰ Onderwijsraad (2018): 'Inzicht in verantwoording van onderwijsmiddelen'

²¹ Zie artikel 23, zesde lid, tweede volzin, van de Grondwet.

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 onderhavige 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 en maakt daarmee betere sturing mogelijk ten behoeve van 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 verplichtingen te verbinden om te verzekeren dat de middelen op de juiste manier besteed worden conform het doel waarvoor ze bestemd zijn.

Hoewel het uitgangspunt is dat verplichtingen voor scholen worden geregeld op het niveau van een formele wet of een algemene maatregel van bestuur, is voor gerichte bekostiging gekozen om de daaraan verbonden verplichtingen te regelen op het niveau van een ministeriële regeling en daarmee af te wijken van dit uitgangspunt. Deze afwijking is naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd vanwege de beperkte inbreuk op de vrijheid van onderwijs, zoals hiervoor beschreven. Daarbij kan erop worden gewezen dat het gaat om een beperkt deel van de totale bekostiging. Zoals hiervoor gesteld zijn scholen bovendien vrij om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging en zijn de bijzondere verplichtingen dan niet van toepassing. Dit mede tegen de achtergrond dat de basisbekostiging in normale omstandigheden voldoende moet zijn, waardoor deze keuzevrijheid er ook daadwerkelijk is. Anders dan gewone deugdelijkheidseisen zijn de bijzondere verplichtingen bovendien van tijdelijke aard, met een maximale duur van 5 jaar. Deze verplichtingen mogen geen betrekking hebben op leermethoden, leermiddelen of te behalen leerresultaten. In dit opzicht zijn de bijzondere verplichtingen, verbonden aan gerichte bekostiging beter te vergelijken met verplichtingen die zijn verbonden aan een subsidie. Het uitgangspunt is tevens om het instrument van gerichte bekostiging beperkt in te zetten.

De keuze voor het niveau van een ministeriële regeling is in ieder geval van belang om in spoedeisende situaties slagvaardig te kunnen handelen. Wanneer scholen 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. Daarnaast worden bekostigingsregelingen frequent aangepast of geactualiseerd. Door verplichtingen alleen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te kunnen regelen, kan minder snel worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit kan het immers ook in minder spoedeisende situaties wenselijk zijn verplichtingen gemakkelijk te kunnen wijzigen.

Door gerichte bekostiging te regelen op het niveau van een ministeriële regeling wordt deze op hetzelfde niveau geregeld als gewone aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen. Gerichte bekostiging is daarop een variant. Ook worden de verplichtingen, verbonden aan gerichte bekostiging daarmee op eenzelfde niveau geregeld als verplichtingen op grond van een subsidieregeling.

In de discussie over sturing op onderwijs moet er altijd een balans worden gevonden tussen het geven van vrijheid en het stellen van eisen ten behoeve van het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Gelet op de grondwettelijke zorgplicht van de regering voor het onderwijs, kan zij via de nieuwe bekostigingsvorm van gerichte bekostiging met meer focus sturen op de randvoorwaarden waardoor scholen tot betere onderwijskwaliteit kunnen komen. 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 een zekere mate de beleidsvrijheid van een school inperken. Zolang het instrument echter beperkt en bewust wordt ingezet, in lijn met het advies van de Onderwijsraad uit 2018, kan een school er in die situaties voor kiezen om geen gebruik te maken van de gerichte bekostiging.

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.

4.1 Schoolbesturen

De mate van beleidsvrijheid voor schoolbesturen (en de scholen die daaronder vallen) kan afnemen door de toepassing van gerichte bekostiging. 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 de middelen te besteden aan een specifiek doel. Dan neemt de beleidsvrijheid af, omdat scholen de middelen 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.

Wat voor schoolbesturen geldt, geldt ook voor samenwerkingsverbanden.

4.2 Leerlingen, schoolleiding en onderwijspersoneel

Het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat de middelen die verstrekt worden via de bekostiging beter in de klas landen. Daarnaast maakt gerichte bekostiging het mogelijk om prestaties op specifieke maatschappelijke onderwerpen te 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 specifieke maatschappelijke problemen die er spelen. De middelen moeten dan ingezet worden conform de gestelde verplichtingen. Zij kan dit gebruiken om haar doelen op prioritaire thema's zoals kansengelijkheid, basisvaardigheden en het leraren- en schoolleiderstekort 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 regeling zal in kaart moeten worden gebracht wat mogelijke gevolgen zijn van het opnemen van bepaalde verplichtingen en hoe die zich verhouden tot het beoogde doel van de regeling. Dit dient proportioneel te zijn.

In het algemeen kan wel wat gezegd worden over de zwaarte van de administratieve lasten per verplichtingensoort. In zijn algemeenheid zal gelden dat informatieverplichtingen het minst belastend zijn voor scholen en schoolbesturen, dan verplichtingen aan de activiteiten en tot slot zijn de administratieve lasten bij bestedingsverplichtingen het zwaarst. Dat komt doordat dan 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 bij 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 basisvaardigheden.

Ook kan er gekeken worden of vermindering van verplichtingen passend is bij de overgang naar een meer structurelere bekostiging. Dit kan verantwoord worden uit de gedachte dat scholen er in het kader van de 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 terug te storten of 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 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 het 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 uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar is. DUO geeft daarbij aan dat het van belang is dat het nieuwe instrument van gerichte bekostiging eerst alleen voor Basisvaardigheden wordt ingezet en pas na een evaluatie van de werking bekeken wordt of bredere toepassing wenselijk, uitvoerbaar en haalbaar is.

Tekstsuggesties uit de uitvoeringstoets van DUO, waaronder die van de Inspectie van het Onderwijs, zijn verwerkt in de wetsteksten en memorie van toelichting.

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 ministeriële regeling kan een nadere invulling geven 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 teruggestort 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 regeling voor gerichte bekostiging. Deze verantwoordingseisen worden in de regeling beschreven, zodat deze op voorhand helder zijn voor scholen. Afhankelijk van de specifieke verplichtingen die in de 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.

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.

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 (bonden en raden). 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 openbaar en bijzonder 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 (NPO, subsidie basisvaardigheden). Ook zijn er vragen over of het niet gebruiken van gerichte bekostiging advies plichtig is. Hierover wordt aangegeven dat het niet gebruiken van gerichte bekostiging reeds advies plichtig 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 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 op regeling niveau te maken. Er is wel verduidelijkt dat deze afweging zorgvuldig op regeling niveau moet plaatsvinden. Tevens is in de wettekst verduidelijkt dat de aan gerichte bekostiging verbonden bijzondere verplichtingen niet van toepassing zijn indien een bevoegd gezag heeft aangegeven geen gebruik te maken van het recht op gerichte bekostiging.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid om op een later moment doelen toe te voegen middels een algemene maatregel van bestuur geschrapt. Hiermee wordt voorkomen dat er doelen toegevoegd kunnen worden zonder tussenkomst van het parlement, wat tevens naar verwachting zal bijdragen aan het beperkt inzetten van de gerichte bekostiging. 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.

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 advies plichtig 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 lid a t/m 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 regelt niets over wat er na afloop van de gerichte bekostiging gebeurt. Afhankelijk van de resultaten gedurende de toepassing van de gerichte bekostiging, kunnen de middelen worden toegevoegd aan de (basis)bekostiging. Als de resultaten niet afdoende blijken, is het wenselijk om na vijf jaar de mogelijkheid te behouden om de middelen niet direct toe te voegen aan de (basis)bekostiging.

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 regeling voor gerichte bekostiging om waar mogelijk scholen zo snel als mogelijk zekerheid te geven over het houden van de middelen. Dit draagt bij aan lange termijn investeringen 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 mede aanleiding om in de memorie van toelichting beter te onderbouwen waarom bijzondere verplichtingen op het niveau van ministeriële regeling kunnen worden geregeld. 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 geschrapt.

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 laatste toepassing hiervan zijn er geen verplichtingen opgelegd. Daarin verschilt gerichte bekostiging daadwerkelijk van ambtshalve subsidie.

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 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- of basisbekostiging wordt gemaakt op het niveau van een regeling. In een regeling voor gerichte bekostiging kan deze afweging nader worden toegelicht. 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. In de praktijk zal het bijna altijd gaan om verrekenen op lopende geldstromen. Met de verrekeningsystematiek 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 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 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 2026. Voor de uitvoerders resteert dan voldoende tijd voor de geplande inwerkingtreding van omzetting van de subsidieregeling voor basisvaardigheden in gerichte bekostiging per 1 januari 2027.

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 aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen 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 bij ministeriële regeling tevens is voorzien in bijzondere verplichtingen. Dit volgt uit het *tweede lid*. 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. Bij ministeriële regeling kunnen regels gesteld worden over de termijn waarbinnen en de wijze waarop dit kan worden aangegeven.

Het derde lid verklaart op een dergelijke ministeriële regeling die voorziet in gerichte bekostiging artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 van overeenkomstige toepassing. Dat artikel regelt de zogeheten horizonbepaling voor subsidieregelingen waarop titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Omdat deze titel op onderwijsbekostiging van overeenkomstige toepassing is, wordt dit artikel nu van overeenkomstige toepassing verklaard op regelingen die voorzien in gerichte bekostiging. Dit betekent dat deze regelingen een vervaldatum moeten hebben die niet later is gelegen dan vijf jaren na de inwerkingtredingsdatum. Afwijking is gemotiveerd mogelijk na het volgen van een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer en het zenden van een evaluatieverslag gedurende de looptijd van de subsidieregeling. Deze horizonbepaling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard omdat gerichte bekostiging overeenkomsten vertoont met subsidies. Structurele bekostiging, langer dan vijf jaar, blijft alleen mogelijk in de vorm van lumpsumbekostiging.

Het vierde lid regelt de doelen met het oog waarop gerichte bekostiging kan worden verstrekt. Gerichte bekostiging kan alleen worden verstrekt met het oog op het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs, waaronder in ieder geval in het onderwijs in kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid (basisvaardigheden), en met het oog op spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang. 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 die hieraan al wettelijk zijn geregeld.

Het vijfde lid regelt welke soorten bijzondere verplichtingen bij ministeriële regeling 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, Onze Minister in de regeling inzake gerichte bekostiging binnen de algemene bestem-

mingsdoelen van bekostiging een specifieke bestemming kan verbinden aan de besteding van de gerichte bekostiging door het bevoegd gezag. In dat geval dient de 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 opgenomen in de gerichte bekostigingsregeling, zijn de algemene bestedingsdoelen van toepassing, en kunnen de bijzondere verplichtingen bij voorbeeld 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 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 specifieke in de regeling 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 middels 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 bij voorbeeld een bepaald slagingspercentage.

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 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 ministeriële regeling of het verstekkingsbesluit dit verplicht – het jaarverslag tevens een verantwoording dient te bevatten inzake het voldoen aan de aanvullende bekostiging verbonden voorschriften op grond van artikel 119a, eerste 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, eerste 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 op grond van de wijziging van het tweede lid. Over de wijze van corrigeren kunnen 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 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 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,