

Ons kenmerk  
AD.2500034

Contactpersoon  
Drs. M. van Leeuwen

Plaats/Datum  
Den Haag, 3 maart 2025

Uw kenmerk

Doorkiesnummer  
070 - 310 00 00

Onderwerp  
Wetsvoorstel Gerichte bekostiging

Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie  
Mevrouw drs. M.L.J. Paul  
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Staatssecretaris,

Onlangs is het wetsvoorstel Gerichte bekostiging (hierna: wetsvoorstel) ter internetconsultatie aangeboden. De Onderwijsraad heeft in het advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* (2023) een aanbeveling gedaan om voor extra investeringen het instrument van aanvullende bekostiging in te zetten. Dit wetsvoorstel is de uitwerking van een dergelijk instrument, dus de raad brengt hierover nu geen wetgevingsadvies uit. Wel signaleert de raad risico's in de manier waarop het instrument van gerichte bekostiging wordt ingericht. Het gaat om (1) het gekozen niveau van regelgeving om voorwaarden te verbinden aan gerichte bekostiging en (2) de situaties waarin het instrument van gerichte bekostiging kan worden ingezet.

#### **Aanvullende bekostiging: doel en voorwaarden**

De raad heeft eerder geadviseerd zo min mogelijk te werken met losse en tijdelijke subsidies. In plaats daarvan adviseerde de raad structurele, doelgebonden bekostigingsvormen in te voeren naast de als lumpsum toegekende rijksbijdrage. Het instrument van aanvullende bekostiging is volgens de raad passend als het geld aan een bepaald bestedingsdoel wordt gebonden, of als het nodig is de precieze besteding achteraf te traceren. Structurele aanvullende bekostiging ondervangt nadelen van de huidige subsidieregelingen, zoals de kortstondigheid en onzekerheid ervan en de aanvraaglasten. Bovendien stelt het de overheid in staat om gericht te sturen op de besteding van onderwijsgelden aan het specifieke doel waarvoor de gelden worden verstrekt. De inzet van aanvullende bekostiging hoort echter wel een uitzondering te zijn. Ook is het van belang dat de bestedings- en verantwoordingsvoorwaarden niet te gedetailleerd zijn. Het instrument van aanvullende bekostiging moet onderwijsorganisaties voldoende ruimte laten om een eigen beleid te voeren en keuzes te maken die passen bij de eigen situatie en onderwijsvisie.

#### **Inzet van gerichte bekostiging**

Het wetsvoorstel bevat een wettelijke grondslag voor het beschikbaar stellen van zogeheten gerichte bekostiging wanneer zich bijzondere ontwikkelingen voordoen. Voor deze gerichte bekostiging worden in het wetsvoorstel twee beperkingen omschreven. Ten eerste is gerichte bekostiging alleen mogelijk met het oog op een duurzame verbetering van het onderwijs, waaronder in ieder geval in het onderwijs van vaardigheden op het gebied van taal, rekenen/wiskunde, burgerschap of digitale geletterdheid en in spoedeisende gevallen. Het wetsvoorstel biedt een grondslag om daar, op een later moment bij algemene maatregel van bestuur, andere situaties aan toe te voegen. Ten tweede maakt het wetsvoorstel het mogelijk om bij ministeriële regeling bijzondere verplichtingen te verbinden aan die gerichte bekostiging. Deze verplichtingen kunnen alleen betrekking hebben op het doel en de termijn

van de besteding, de te verrichten activiteiten en de (wijze van) informatieverstrekking aan de minister. Daarbij mag het niet gaan om te behalen resultaten en de keuze van leermethoden en leermiddelen.

### **Twee risico's bij inrichting van bekostigingsinstrument**

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw bekostigingsinstrument dat onder meer gaat over aspecten van het curriculum; taal, rekenen of wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid. Ook voor dit deel van de bekostiging geldt het constitutionele uitgangspunt dat inhoud en betekenis van bekostigingsvoorwaarden zo veel mogelijk door de wetgever zelf moeten worden bepaald. Dat is nodig vanwege de kwaliteit van wetgeving, rechtszekerheid, gelijke behandeling van diverse typen onderwijs en democratische legitimatie die daarmee worden gediend.

De raad signaleert twee 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. Denk aan de situatie dat scholen gerichte bekostiging ontvangen voor het versterken van basisvaardigheden, maar bij de besteding ervan zijn gebonden aan de keuze voor vooraf bepaalde activiteiten. De uitzonderingen die het voorstel formuleert in artikel 119a lid 7 en de afwegingen die in de toelichting zijn gemaakt, stellen de raad in dat opzicht onvoldoende gerust.

Het tweede risico is de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur nieuwe doelen toe te voegen aan de doelbeperingen van de gerichte bekostiging. Ook hier geldt het uitgangspunt dat de inhoud en betekenis van de wettelijke norm zo veel mogelijk door de wetgever zelf moeten worden ingevuld. Deze delegatiebepaling creëert een onbeperkte grondslag om via een algemene maatregel van bestuur doelstellingen toe te voegen waarvoor gerichte bekostiging kan worden ingezet. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de basisbekostiging uit te hollen door steeds meer met gerichte bekostiging te gaan werken, zonder tussenkomst van de wetgever. Die ruimte past niet bij het uitzonderingskarakter van gerichte bekostiging.

Bij de inzet van de gerichte bekostiging zijn zorgvuldigheid en terughoudendheid geboden. Het wetsvoorstel moet deze uitgangspunten weerspiegelen. In de toelichting op het voorstel worden diverse voorwaarden aan en beperkingen voor de inzet van het instrument genoemd die echter niet zijn terug te vinden in het wetsvoorstel zelf.

### **Ten slotte**

De raad vraagt ten slotte aandacht voor een algemene trend in het onderwijswetgevingsbeleid. Het valt de raad op dat de wetgever in toenemende mate gebruik maakt van de mogelijkheden om de inhoudelijke normstelling op onderwijsterrein te delegeren aan lagere regelgevers. De raad is hier kritisch op, zoals eerder ook verwoord in de recente wetgevingsadviezen over het *Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden* en het *Wetsvoorstel wet internationalisering in balans*. De raad begrijpt de wens om gebruik te maken van (open) delegatiebepalingen vanuit het oogpunt van flexibiliteit en snelheid in de regelgeving omwille van sturing op beleidsdoelen. Daarbij speelt

de politieke druk om snel tot resultaten te komen ongetwijfeld een rol. Deze wens strookt echter niet altijd met de grondwettelijke uitgangspunten voor onderwijsbeleid.

Onderwijswetgeving vraagt om een zorgvuldige voorbereiding waarin verschillende belangen worden afgewogen. Onderwijswetgeving heeft ook een waarborgend karakter ten behoeve van constitutionele uitgangspunten en andere fundamentele beginselen van het onderwijsbestel. Daarbij past terughoudendheid met open wettelijke normen, delegatie aan lagere regelgevers en algemene, voor meerdere uitleg vatbare termen en intenties in de wet, zoals de raad in de adviezen *Grenzen stellen, ruimte laten* en *Essentie van Extern toezicht* heeft beschreven.

Met beleefde groet,

prof. dr. L. Elffers  
voorzitter

drs. M. van Leeuwen  
secretaris