Ons kenmerk
AD.2600170

Contactpersoon
M. P. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 13 november 2026

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en verduidelijking onderwijsachterstandenbeleid

De staatsecretaris van Onderwijs en Emancipatie
drs. J.Z.C.M. Tielen
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de staatssecretaris,

Op 16 september jl. heeft u het Wetsvoorstel aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en verduidelijking onderwijsachterstandenbeleid (hierna: wetsvoorstel) ter advisering aangeboden aan de Onderwijsraad. In deze brief vindt u het advies van de raad.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de bestaande financiering van drie tijdelijke regelingen een wettelijke grondslag te geven en deze om te zetten in een regeling voor aanvullende bekostiging. Het gaat om het Programma Schoolmaaltijden, de Subsidieregeling Brugfunctionaris en de Subsidieregeling School en Omgeving 2025-2028. Daarmee komt een einde aan de huidige tijdelijke subsidiëring. Om de omzetting van subsidieregelingen naar een regeling voor aanvullende bekostiging mogelijk te maken, verruimt het wetsvoorstel de bestedingsdoelen in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Wet op de expertisecentra (WEC) voor alle bekostigde scholen in die sectoren.[1] Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de bestaande aanpak van onderwijsachterstanden via de Lokale Educatieve Agenda te versterken door de samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en kinderopvang wettelijk te verankeren in een vaste kwaliteitscyclus. Ook verduidelijkt het wetsvoorstel de regels voor voorschoolse educatie.

Uitgangspunten voor beoordeling wetsvoorstel
De raad onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel. Het komt tegemoet aan een al langer gehoorde wens in het onderwijsveld om de voorspelbaarheid van de bekostiging te vergroten en de administratieve last te verminderen. Daarbij past ook minder te werken met tijdelijke subsidies. Deze zijn vaak kortlopend, onzeker en brengen aanzienlijke aanvraaglasten met zich mee. De raad heeft in het advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* gepleit voor omzetting van de hiervoor genoemde subsidieregelingen naar een structurele bekostigingsstroom.[2] Structurele aanvullende bekostiging ondervangt de nadelen van de huidige subsidieregelingen.

Daarnaast kan dit wetsvoorstel bijdragen aan het realiseren van de benodigde leer- en ontwikkelvoorwaarden voor leerlingen op scholen met veel armoedeproblematiek. Kinderen en jongeren die opgroeien in armoede, ondervinden belemmeringen om volwaardig deel te nemen aan onderwijs. Dit heeft vaak negatieve gevolgen voor hun schoolloopbaan.
De borging van gelijke voorwaarden voor deelname aan onderwijs vormt daarom een belangrijke opgave voor de overheid. De raad constateerde in het advies *Armoede en*

[1] Formeel richt de onderwijswetgeving zich tot het bevoegd gezag. Waar 'scholen' staat, wordt indien van toepassing het bevoegd gezag bedoeld.
[2] Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen.* Zie ook Onderwijsraad (2025). *Brief wetsvoorstel gerichte bekostiging*.

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
Nederland

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00

onderwijs dat scholen hierin een belangrijke taak hebben, maar ook dat scholen het niet alleen kunnen.[3] Armoedebestrijding is primair een taak van lokale overheden en niet van scholen. Bovendien kampen veel scholen die te maken hebben met armoedegerelateerde problematiek, met personele krapte. Het is van belang dat onderwijs, gemeente en het sociaal domein hierin samen optrekken. Door scholen structureel te bekostigen voor ondersteuning aan leerlingen die opgroeien in armoede, blijft het geld van de subsidieregelingen in de toekomst beschikbaar voor deze jongeren. De keuze om scholen te bekostigen, mag er echter niet toe leiden dat gemeenten minder aandacht besteden aan de eigen taken in het armoedebeleid.

In de adviezen *Schaarste schuurt* en *Armoede en onderwijs* adviseerde de raad te voorkomen dat aanvullende taken ten koste gaan van de onderwijstaak van scholen en dat scholen in deze tijd van personeelstekorten overvraagd worden.[4] Aangezien een deel van de scholen de organisatie van schoolmaaltijden in de praktijk bijna volledig kan uitbesteden, vindt de raad het begrijpelijk dat de regering deze taak in het wetsvoorstel onder verantwoordelijkheid van de school brengt. Belangrijk is wel dat de gemeente hoofdverantwoordelijk blijft voor lokaal armoedebeleid en vanuit die rol activiteiten coördineert en initieert.

In dit advies neemt de raad de beoogde bijdrage van het wetsvoorstel aan gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden als uitgangspunt. De raad gaat niet in op de inhoud van de programma's, maar beoordeelt hier de wijze waarop de programma's in het wetsvoorstel zijn vertaald naar het instrument van aanvullende bekostiging. Op basis daarvan adviseert de raad het wetsvoorstel op vier punten aan te passen.

- Veranker het structurele karakter van de bekostiging in de wet.
- Verduidelijk het bestedingsdoel voor de verrijkte schooldag.
- Voorzie de uitbreiding van bestedingsdoelen van een duidelijke motivering.
- Verplicht het gebruik van eenduidige criteria voor de doelgroep van voorschoolse educatie.

Hieronder licht de raad deze punten toe.

Structurele karakter bekostiging is niet verankerd in de wet
De toelichting op het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat structurele taken structureel bekostigd moeten worden. De raad onderschrijft dit uitgangspunt en adviseert aanvullende bekostiging voor schoolmaaltijden, een brugfunctionaris en de verrijkte schooldag op het niveau van de wet te verankeren.

De raad constateert dat het wetsvoorstel voorziet in een permanent bekostigingsinstrument, maar nalaat vast te leggen dat de minister dat instrument ook daadwerkelijk moet gebruiken.[5] Het wetsvoorstel regelt dat de minister aanvullende bekostiging 'kan' verstrekken, maar bepaalt niet dat zij daartoe ook verplicht is. Een voorbeeld ter vergelijking:

---

[3] Onderwijsraad (2025). *Armoede en onderwijs.*
[4] Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt.*
[5] Uit de wettelijke verplichting om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het verstrekken van aanvullende bekostiging, volgt op zichzelf niet dat de bekostiging ook permanent moet worden verstrekt.

de sectorwetten bepalen dat voor de bestrijding van onderwijsachterstanden extra bekostiging ‘wordt toegekend’.[6] Een wettelijke bepaling waarin is vastgelegd dat de minister de bekostiging ‘verstrekt’ als aan de criteria wordt voldaan, zou daadwerkelijk in een structurele aanspraak resulteren.

Eerder adviseerde de raad te overwegen deze middelen onderdeel te maken van de bestaande bekostiging om onderwijsachterstanden tegen te gaan. Dit ligt temeer voor de hand omdat, zoals de raad in het advies *Armoede en onderwijs* heeft geconstateerd, de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid en de groep leerlingen die opgroeit in armoede, elkaar grotendeels overlappen. Wanneer de middelen binnen de bestaande bekostiging voor onderwijsachterstanden zouden vallen, voorkomt dit dat voor deze grotendeels overlappende doelgroepen afzonderlijke, parallelle geldstromen worden gecreëerd. Toch heeft de regering daar in dit wetsvoorstel niet voor gekozen.

Onduidelijk bestedingsdoel verrijkte schooldag
Met het voorstel introduceert de regering wettelijke grondslagen voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor schoolmaaltijden, een brugfunctionaris en de verrijkte schooldag. Het valt de raad op dat de term verrijkte schooldag niet wordt gedefinieerd op het niveau van de wet. Verder constateert de raad dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt welke (toekomstige) activiteiten onder het nieuwe bestedingsdoel voor de verrijkte schooldag kunnen vallen. Dat is om twee redenen problematisch.

In de eerste plaats vanuit het oogpunt van de evalueerbaarheid van de effectiviteit van de wet. Om achteraf te kunnen bepalen of de voorgestelde wijziging in de bekostigingssystematiek oplevert wat de regering ervan verwacht, moeten de bestedingsdoelen voldoende duidelijk zijn. Een belangrijk kenmerk van aanvullende bekostiging is dat deze altijd volledig in de lumpsum wordt opgenomen. Voor de scholen die de aanvullende bekostiging ontvangen, bestaat geen verplichting deze daadwerkelijk te besteden aan activiteiten ter bevordering van gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden. Dat is een belangrijk verschil met een subsidieregeling of gerichte bekostiging. Alleen als vooraf duidelijkheid bestaat over het beoogde resultaat, valt achteraf te bepalen of en in hoeverre de aanvullende bekostiging effectief is geweest.

In de tweede plaats is de onduidelijkheid over bestedingsdoelen problematisch vanuit het rechtszekerheidsbeginsel. Scholen moeten aan de wet voldoende zekerheid kunnen ontlenen over de doelen waarvoor zij bekostiging ontvangen. Dit geldt temeer nu het wetsvoorstel voorziet in een structurele aanvullende bekostiging in plaats van een tijdelijke subsidie. Uit het wetsvoorstel volgt dat aanvullende bekostiging wordt verstrekt voor ‘activiteiten voor een verrijkte schooldag die bijdragen aan de ontwikkeling van leerlingen, het welzijn van leerlingen, of de sociale cohesie op school’.[7] Dit criterium is zo ruim dat nauwelijks is vast te stellen voor welke activiteiten scholen ook in de toekomst op bekostiging kunnen rekenen.

---

[6] Zie artikel 116, lid 4 sub e, WPO. In het vervolg van dit advies wordt de WPO als uitgangspunt genomen.
[7] Zie het voorgestelde artikel 115, lid 5, onder a WPO, dat het bevoegd gezag de bekostiging ook kan aanwenden voor ‘het organiseren en uitvoeren van activiteiten voor een verrijkte schooldag die bijdragen aan de ontwikkeling van leerlingen, het welzijn van leerlingen, of de sociale cohesie op school’.

De raad adviseert daarom op het niveau van de wet te verduidelijken wat de regering bedoelt met ‘kosten voor de verrijkte schooldag die bijdragen aan de ontwikkeling van leerlingen, het welzijn van leerlingen, of de sociale cohesie op school’.

Onduidelijk waarom uitbreiding bestedingsdoelen noodzakelijk en wenselijk is
Met het wetsvoorstel wil de regering de wettelijke bestedingsdoelen met twee doelen uitbreiden. Dat doet de regering niet alleen voor scholen die aanvullende bekostiging ontvangen, maar voor alle scholen. Het wetsvoorstel bepaalt dat bekostiging ook mag worden besteed aan het organiseren en uitvoeren van activiteiten voor een verrijkte schooldag en het aanbieden van maaltijden aan leerlingen. Volgens de regering is deze toevoeging noodzakelijk, omdat de interventies schoolmaaltijden en activiteiten ter verrijking van een schooldag niet zijn aan te merken als ‘de activiteit van onderwijs of daarmee rechtstreeks samenhangend’.[8] De regering gaat er daarmee vanuit dat de bestaande bestedingsdoelen uitsluitend uitgaven rechtvaardigen die betrekking hebben op ‘de activiteit onderwijs’ of daarmee ‘rechtstreeks samenhangen’. Daarbij wordt opvallend genoeg verwezen naar een passage uit de wetsgeschiedenis waarin de wetgever een veel ruimer criterium hanteert. In de door de regering aangehaalde passage valt immers te lezen dat de bekostiging moet worden besteed aan ‘voorzieningen en activiteiten ten behoeve van het onderwijs’.[9] In de toelichting bij het wetsvoorstel gaat de regering voorbij aan de vraag of de activiteiten ter bevordering van de gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden binnen dit algemene uitgangspunt blijven.

Ook in de onderwijswetgeving zijn duidelijke grenzen opgenomen voor de besteding van de bekostiging. Het algemene wettelijke uitgangspunt is dat de bekostiging wordt besteed aan personeelskosten en de exploitatie van de school.[10] Het valt de raad op dat de regering in het wetsvoorstel op dit uitgangspunt geen uitzondering maakt en evenmin toelicht op welke wijze de nieuwe bestedingsdoelen binnen dat algemene wettelijke uitgangspunt blijven. De huidige toelichting wekt de indruk dat de wettelijke bestedingsdoelen limitatief en eng moeten worden geïnterpreteerd. De raad merkt op dat bekostigingsgrondslagen in de praktijk vaak ruim worden geïnterpreteerd. De regering verzuimt in de toelichting uit te leggen waarom de nieuwe bestedingsdoelen niet onder de bestaande bestedingsdoelen kunnen vallen.

De raad adviseert duidelijk te motiveren hoe de uitbreiding van de bestedingsdoelen zich verhoudt tot de bestaande bestedingsregels. Daarbij zou de regering moeten toelichten (a) hoe activiteiten ter bevordering van de gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden zich verhouden tot het algemene wettelijke uitgangspunt dat alle bekostiging wordt verstrekt ten behoeve van de exploitatie van de school, (b) hoe de nieuwe bestedingsdoelen zich verhouden tot de huidige, ruimere, interpretatie van de bestedingsdoelen in de praktijk en (c) in hoeverre de bestaande wettelijke bestedingsdoelen een al dan niet gelimiteerd karakter hebben.

---

[8] Zie memorie van toelichting p. 18.
[9] Kamerstukken II 1999-2000, 27 265, nr. 3, p. 3.
[10] Artikel 115 lid 1 WPO.

Te veel ruimte voor definiëring criteria doelgroep voorschoolse educatie
De raad constateert dat het wetsvoorstel met de definiëring van de doelgroep voor voorschoolse educatie aan de hand van criteria een stap in de goede richting zet. Tegelijkertijd laat het voorstel volgens de raad nog te veel ruimte aan gemeenten bij het vaststellen van de toelatingscriteria voor voorschoolse educatie. De raad pleitte in het *Briefadvies over voorzieningen voor jonge kind* voor eenduidige landelijke criteria, zodat de doelgroep uniform wordt gedefinieerd en verschillen tussen gemeenten worden verkleind. Eenduidige criteria maken het ook mogelijk landelijk te monitoren in hoeverre de doelgroep bereikt wordt.[11]

Tot slot
De raad onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel. Het beoogt de benodigde leer- en ontwikkelvoorwaarden te creëren voor leerlingen op scholen met veel armoedeproblematiek. Daartoe voorziet het wetsvoorstel de tijdelijke subsidies van een structurele grondslag. Tegelijkertijd zet de raad vraagtekens bij de juridische uitwerking van het beleidsvoornemen. De raad adviseert het structurele karakter van de aanvullende bekostiging in de wet te verankeren, de bestedingsdoelen voor de besteding van de aanvullende bekostiging ten behoeve van de verrijkte schooldag te verduidelijken en de keuze voor uitbreiding van de bestedingsdoelen voor alle scholen duidelijk te motiveren. Tot slot adviseert de raad eenduidige landelijke toelatingscriteria te formuleren voor voorschoolse educatie.

Met beleefde groet,

prof. dr. L. Elffers
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

[11] Onderwijsraad (2023). *Advies over voorzieningen voor jonge kind.*