



Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de introductie van aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en het verduidelijken van het onderwijsachterstandenbeleid in het funderend onderwijs

[KetenID WGK028054]

Voorstel van wet

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs om aanvullende bekostiging te verstrekken voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden, de afspraken voor- en vroegschoolse educatie te verduidelijken en het cyclisch werken te verankeren in het overleg onderwijsachterstandenbeleid;

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

Artikel 115 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vijfde tot en met het zevende lid tot het zesde tot en met het achtste lid wordt na het vierde lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:
 5. Het bevoegd gezag kan de bekostiging ook aanwenden voor de kosten van:
 - a. 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;
 - b. het aanbieden van maaltijden aan leerlingen op school.

2. In het zevende lid (nieuw) wordt na de eerste volzin een volzin toegevoegd, luidende: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het vijfde lid.

B

Na artikel 119a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

119b. Aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

1. Onze Minister kan in aanvulling op de bekostiging, bedoeld in artikel 116, bekostiging verstrekken voor de kosten, bedoeld in artikel 115, vijfde lid, en de personele uren voor een brugfunctie.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verstrekken van de aanvullende bekostiging.
3. Onze Minister kan een bekostigingsplafond instellen voor de aanvullende bekostiging. In dat geval worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de verdeling.

C

Artikel 160 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel a, sub 1°, komt te luiden:
1°. het vaststellen van de criteria op grond waarvan wordt bepaald welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie vanwege een risico op achterstand in de Nederlandse taal,
2. Het eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:
b. een concreet streefdoel voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan het einde van het tweede leerjaar.

D

Artikel 161 komt te luiden:

Artikel 161. Overleg onderwijsachterstandenbeleid

1. Het college van burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en de kinderopvang, bedoeld in de Wet kinderopvang in de gemeente voeren ten minste jaarlijks op overeenstemming gericht overleg over:
 - a. het voorkomen van segregatie;
 - b. het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden;
 - c. de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures;
 - d. het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van de in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen.
2. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen die zijn gebaseerd op een analyse van de huidige situatie en die vervolgens worden uitgevoerd, gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. De inspectie rapporteert jaarlijks over de uitvoering van het overleg.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan de uitkomsten van het overleg omzetten in bindende afspraken over onder andere de te realiseren prestaties en inspanningen, die, voordat de afspraken tot stand komen, aan alle partijen worden voorgelegd. Indien het overleg over de voorgenomen bindende afspraken niet tot overeenstemming leidt, schrijft het college van burgemeester en wethouders een nieuw overleg uit, waarbij het college van burgemeester en wethouders het initiatieven neemt tot het bereiken van een zo groot mogelijke consensus. Indien ook dit overleg niet tot overeenstemming leidt, vraagt het college van burgemeester en wethouders of een van

de bevoegde gezagsorganen aan de geschillencommissie, bedoeld in het vierde lid, om een bindend advies.

4. Onze Minister stelt een geschillencommissie in.

5. De geschillencommissie bestaat uit een voorzitter en vier leden, die allen door Onze Minister worden benoemd op voordracht van de gezamenlijke besturenorganisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De voorzitter is een jurist.

6. De voorzitter en de leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar. Zij zijn opnieuw benoembaar. Op eigen verzoek wordt aan hen ontslag verleend.

7. De geschillencommissie brengt binnen vier weken aan het college van burgemeester en wethouders of aan het bevoegd gezag dat om het advies heeft verzocht, een bindend advies als bedoeld in het derde lid uit. Het college van burgemeester en wethouders maakt dit advies bekend aan de bevoegde gezagsorganen van de scholen en de kinderopvang, bedoeld in de Wet kinderopvang in de gemeente.

E

Aan hoofdstuk V wordt na artikel 201c een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 201d. Evaluatie in verband met aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet van XXX tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de introductie van aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en het verduidelijken van het onderwijsachterstandenbeleid in het funderend onderwijs aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 115, vijfde en zevende lid, en 119b in de praktijk.

Artikel II. Wijziging Wet op de expertisecentra

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 113 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 113 wordt onder vernummering van het vijfde tot en met het zevende lid tot het zesde tot en met het achtste lid na het vierde lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

5. Het bevoegd gezag kan de bekostiging ook aanwenden voor de kosten van:

a. 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;

b. het aanbieden van maaltijden aan leerlingen op school.

2. In het zevende lid (nieuw) wordt na de eerste volzin een volzin toegevoegd, luidende: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het vijfde lid.

B

Na artikel 117a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 117b. Aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

1. Onze Minister kan in aanvulling op de bekostiging, bedoeld in artikel 114, bekostiging verstrekken voor de kosten, bedoeld in artikel 113, vijfde lid, en de personele uren voor een brugfunctie.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verstrekken van de aanvullende bekostiging.
3. Onze Minister kan een bekostigingsplafond instellen voor de aanvullende bekostiging. In dat geval worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de verdeling.

C

Na artikel 178c wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 178d. Evaluatie in verband met aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet van XXX tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de introductie van aanvullende bekostiging in het funderend onderwijs voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en het verduidelijken van het onderwijsachterstandenbeleid aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 113, vijfde en zevende lid, en 117b in de praktijk.

Artikel III. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.42, tweede lid, komt te luiden:

2. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid. Deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen die zijn gebaseerd op een analyse van de huidige situatie en die vervolgens worden uitgevoerd, gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. De inspectie rapporteert jaarlijks over de uitvoering van het overleg.

B

In artikel 5.4 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het bevoegd gezag kan de bekostiging ook aanwenden voor de kosten van:
 - a. 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;
 - b. het aanbieden van maaltijden aan leerlingen op school.

C

Na artikel 5.9a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.9b. Aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

1. Onze Minister kan in aanvulling op de bekostiging, bedoeld in artikel 5.4, bekostiging verstrekken voor de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid, en de personele uren voor een brugfunctie.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verstrekken van de aanvullende bekostiging.
3. Onze Minister kan een bekostigingsplafond instellen voor de aanvullende bekostiging. In dat geval worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de verdeling.

D

Artikel 5.39 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid, tweede volzin, wordt toegevoegd ', of de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid'.
2. Aan het derde lid, eerste volzin, wordt onder vervanging van 'of' door een komma toegevoegd ', of de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid.
3. Het vierde lid, aanhef, komt te luiden:
4. Het bevoegd gezag kan de bekostiging die is verstrekt voor de kosten van personeel van de school, de kosten voor voorzieningen in de exploitatie van de school of de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid, ook besteden aan de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie, of de kosten, bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid, van:

E

Artikel 11.56 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'Artikel 5.4, tweede lid, is' vervangen door 'Artikel 5.4, tweede en vijfde lid, zijn'.
2. In het vierde lid wordt onder vervanging van 'en' door een komma na '5.9, derde lid, ingevoegd 'en 5.9b'.

F

Aan hoofdstuk 13 wordt na artikel 13.17 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 13.18. Evaluatie in verband met aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet van XXX tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de introductie van aanvullende bekostiging in het funderend onderwijs voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en het verduidelijken van het onderwijsachterstandenbeleid aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 5.4, vijfde lid, en 5.9b in de praktijk.

Artikel IV. 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.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

MEMORIE VAN TOELICHTING	6
A. ALGEMEEN DEEL.....	7
1. Inleiding	7
1.1. Kern van het wetsvoorstel	7
1.2. Bijdrage aan Brede Welvaart Agenda en Sustainable Development Goals ..	8
1.3. Begripsgebruik.....	8
2. Hoofdpijnen van het voorstel	8
2.1. Aanleiding	8
2.2. Probleembeschrijving gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden	10
2.3. Probleemaanpak en inhoud van het wetsvoorstel GLO	14
3 Overleg onderwijsachterstandenbeleid en voor- en vroegschoolse educatie.....	23
3.1 Inleiding	24
3.2 Probleembeschrijving	24
3.3 Probleemaanpak en inhoud wetsvoorstel.....	24
4 Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving.....	29
4.1 Internationale verdragen: het recht op onderwijs	29
4.2 Verhouding tot de vrijheid van onderwijs	29
4.3 Geldend nationaal recht.....	30
5. Gevolgen	33
5.1. Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens.....	33
5.2. Gevolgen voor het doenvermogen	34
5.3. Gevolgen voor de regeldruk.....	34
6. Uitvoering.....	35
7. Toezicht en handhaving.....	35
8. Financiële gevolgen.....	35
9. Caribisch Nederland	35
10. Evaluatiebepaling	36
11. Advies en consultatie	36
12. Inwerkingtreding	37
B. ARTIKELSGEWIJS DEEL	37

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het funderend onderwijs: het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ieder kind verdient goed onderwijs met een veilige en stevige basis waarin het optimaal kan leren lezen, schrijven, rekenen en zich breed kan ontwikkelen, zodat het volwaardig kan deelnemen aan de maatschappij. Maar bij sommige leerlingen zijn de randvoorwaarden om tot leren te komen niet op orde. En dat maakt leren lastiger. Hoe goed de leerstof ook wordt aangeboden. Leerlingen laten stress, zorgen en problemen vanuit huis namelijk niet achter bij de schooldeur. Een leerling die met een lege maag in de klas zit, veel spanningen ervaart in diens omgeving, na school niet een plek heeft om tot rust te komen of niet gestimuleerd wordt door hulp bij huiswerk of toegang tot muziek en sport, komt anders de klas in dan een leerling bij wie het thuis wel stabiel en stimulerend is. Dit belemmert voor leerlingen in een kwetsbare omgeving structureel de mogelijkheden om tot leren en ontwikkelen te komen en leidt tot meetbare achterstanden in de leerprestaties van leerlingen. Achterstanden die zonder gerichte interventies structureel doorwerken in de verdere schoolloopbaan en moeilijk worden ingehaald.^{1 2 3 4} Met dit wetsvoorstel wordt beoogd drie werkzame interventies door schoolbesturen, die momenteel worden gesubsidieerd onder de namen Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris en School en Omgeving, structureel aanvullend te bekostigen.

Dit wetsvoorstel heeft ook betrekking op gemeenten en kinderopvanghouders in het voorkomen van onderwijsachterstanden. Onderwijsachterstanden ontstaan namelijk al vóór kinderen naar school gaan. Er bestaan al diverse wettelijke bepalingen waarmee het bevoegd gezag van een school (hierna: schoolbesturen)⁵ en gemeenten achterstanden kunnen voorkomen en bestrijden. Deze wetwijziging vormt hierop een aanvulling en versterkt de bestaande aanpak.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om schoolbesturen met een hoge populatie leerlingen in een kwetsbare omgeving beter in staat te stellen om aan de randvoorwaarden te werken voor leren en ontwikkelen. Het volledige leer- en ontwikkelpotentieel van leerlingen wordt hierdoor structureel vergroot en leraren op deze scholen kunnen zich beter richten op het verzorgen van goed onderwijs.

Dit wetsvoorstel regelt hiertoe:

- een nieuwe bekostigingsgrondslag waarmee aan schoolbesturen aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden kan worden verstrekt, verdeeld over de bij lagere regelgeving te bepalen schoolbesturen met een hoge populatie leerlingen die opgroeien in een financieel kwetsbare omgeving.
- een verruiming van de bestedingsdoelen zodat schoolbesturen de mogelijkheid krijgen om de bekostiging die zij ontvangen aan te wenden voor het organiseren en uitvoeren van activiteiten voor een verrijkte schooldag en het aanbieden van maaltijden op school.
- Een verduidelijking van de voorgeschreven werkwijze voor het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten en meer houvast aan gemeenten voor de doelgroepdefinitie van voorschoolse educatie.

¹ Badou, M. & Day, M. Kansenongelijkheid in het onderwijs. Verkennend onderzoek naar de factoren die samenhangen met onderwijs (on)gelijkheid. Utrecht: Verweij Jonker Instituut 2021.

² Finkenauer, C. & Levels, M. Het verrijken van schooldagen: Wat wij al weten vanuit de wetenschap. Gelijke Kansen Alliantie 2023.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Kansenongelijkheid in Nederland 2024: Opvattingen en ervaringen, Den Haag: CBS, 2024.

⁴ Hoff, S., C. Vrooman, J. Iedema, J. Boelhouwer en J. Kullberg (2021). Verschil in Nederland 2014–2020. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

⁵ Vanwege de leesbaarheid spreken we steeds over schoolbesturen als synoniem voor het bevoegd gezag. Zij ontvangen de bekostiging vanuit OCW en zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding daarvan.

1.2. *Bijdrage aan Brede Welvaart Agenda en Sustainable Development Goals*

Het onderwijs is bedoeld om leerlingen zich te laten ontwikkelen, zodat ze kunnen meedoen in de maatschappij. Maar sommige omstandigheden belemmeren de onderwijskansen die leerlingen krijgen, terwijl deze omstandigheden losstaan van de talenten en mogelijkheden van de leerling. Dit wetsvoorstel draagt eraan bij dat leerlingen in een kwetsbare omgeving beter kunnen deelnemen aan het onderwijs. Dit heeft in de toekomst naar verwachting positieve impact op zelfredzaamheid, bestaanszekerheid, economische groei en sociale rechtvaardigheid.⁶ Dit wetsvoorstel draagt *indirect* bij aan de volgende Sustainable Development Goals⁷: geen armoede/armoede terugdringen (nr. 1), geen honger (nr. 2), kwaliteitsonderwijs (nr. 4), eerlijk werk en economische groei (nr. 8) en ongelijkheid verminderen (nr. 10).

1.3. *Begripsgebruik*

Daar waar in deze toelichting over een financieel kwetsbare omgeving wordt gesproken, wordt zowel het opgroeien in een arm⁸, als bijna-arm gezin⁹ bedoeld. De term financiële kwetsbaarheid is gekozen als overkoepelende en neutrale aanduiding voor deze situaties, mede omdat betrokkenen hun situatie hier niet altijd in herkennen of willen omschrijven met de term armoede.¹⁰

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. *Aanleiding*

Het lukt onvoldoende om de kwaliteit van het funderend onderwijs te verbeteren. De resultaten van basisvaardigheden van leerlingen, zoals taal en rekenen, gaan gestaag achteruit en niet iedere leerling krijgt gelijke onderwijskansen.¹¹ Daarnaast is er een leraren- en schoolleiderstekort. De kern van onderwijskansen ligt in het onderwijs zelf: lezen, schrijven, rekenen, burgerschapsvaardigheden en alle andere vakken die aansluiten bij de talenten van leerlingen. Maar enkel en alleen goed onderwijs bieden is niet genoeg om ervoor te zorgen dat alle leerlingen ook de kansen die zij krijgen optimaal kunnen benutten. Leerlingen uit financieel kwetsbare gezinnen worden vaker structureel belemmerd in het leren en ontwikkelen door omgevingsfactoren zoals financiële zorgen, stress, een instabiele thuisomgeving en materiële achterstanden zoals beperkte toegang tot voeding.^{12 13} Deze omgevingsfactoren kunnen direct of indirect de

6 Uit onderzoek blijkt dat leerlingen die opgroeien in een kwetsbare omgeving vaker met een minder gunstige uitgangspositie de arbeidsmarkt betreden, waardoor zij zelf ook meer kans hebben om in een sociaaleconomische lagere positie terecht te komen en hun kinderen ook met dezelfde problematiek te maken krijgen. Notten, N. Kansenongelijkheid wordt van generatie op generatie overgedragen. Sociale Vraagstukken, 2022.

7 Verenigde Naties, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolutie A/RES/70/1 van de Algemene Vergadering van 25 september 2015, New York: United Nations, 2015.

8 Volgens de meting van het CBS, Nibud en SCP is een huishouden (en de leden die daartoe behoren) arm als er na het betalen van de vaste lasten aan wonen, zorg en energie te weinig middelen (inkomen en eventueel spaargeld of ander direct te besteden bezit) overblijven voor de andere basisbehoeften. Arts. K., van den Brakel, M. Coumans, M. e.a., *Leven in armoede 2025. Kijk op armoede*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2025.

9 Wanneer over een bijna-arm gezin wordt gesproken ligt het inkomen van hun huishouden tot 25 procent boven de armoedegrens, maar hun vermogensbuffer eronder. CBS, *Leven in armoede 2025*.

10 Sommige leerlingen geven ook aan dat zij armoede geen prettig woord vinden en niet zo benaderd willen worden. Zij zien het liever als geldzorgen of geldproblemen. Hopman, M. & de Jong, A., *Ik ben meer dan mijn problemen. Een integrale aanpak voor kinderen met meerdere problemen in de thuissituatie*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2019.

11 Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 727.

12 Lusse, M. & Kassenberg, A., *Omgaan met armoede op scholen. Handreiking voor po en vo*, Rotterdam/Groningen: Hogeschool Rotterdam en Hanzehogeschool Groningen, 2020.

13 Kennisbank Gelijke Kansen in de Klas, Armoede, z.p.: Gelijke Kansen in de Klas, geraadpleegd april 2026.

cognitieve ontwikkeling, het concentratievermogen en het welzijn¹⁴ van kinderen beïnvloeden. Dit houdt verband met leerachterstanden en de schoolprestaties van leerlingen^{15 16}.

In Nederland groeit één op de tien kinderen tot en met achttien jaar op in een gezin dat onder of net boven de armoedegrens leeft.¹⁷ Die financiële kwetsbaarheid in gezinnen is niet gelijk verdeeld, waardoor bepaalde scholen onevenredig meer met de gevolgen voor het onderwijs worden geconfronteerd.¹⁸ Want wanneer docenten in hun klas veel leerlingen hebben die vanwege hun thuisomgeving onvoldoende klaar zijn om tot leren en ontwikkelen te komen, zet dat druk op de tijd die zij aan hun kerntaak kunnen besteden: goed onderwijs verzorgen. De leerlingpopulatie leidt tot verschillen tussen scholen in de opgave om deugdelijk en toegankelijk onderwijs voor leerlingen te verzorgen. Daarom zijn in de afgelopen jaren schoolbesturen die hier in hoge mate mee te maken hebben via de subsidieprogramma's Brugfunctionaris, Schoolmaaltijden en School en Omgeving ondersteund en gestimuleerd. Deze subsidies zijn echter niet structureel en kennen nadelen. Hier wordt in paragraaf 2.2.4 nader op ingegaan. In tegenstelling tot gemeenten, kunnen scholen deze interventies het beste laten aansluiten bij de vertrouwde schoolcontext en het pedagogisch klimaat. Scholen kennen hun leerlingen het beste, zij zien wat werkt om hen beter te laten leren en ontwikkelen. Veel van wat er in de maatschappij gebeurt, komt nu eenmaal het onderwijs binnen.

Daarnaast ziet de regering aanleiding om in het wetsvoorstel de voorgeschreven werkwijze voor het overleg onderwijsachterstandenbeleid (in de praktijk Lokale Educatieve Agenda (LEA) genoemd) en de definitie van de doelgroep voor de voorschoolse educatie (ve) te verduidelijken. Ten eerste omdat de ongelijke ontwikkelkansen die kwetsbare omstandigheden veroorzaken in het onderwijs, al ontstaan vóór de basisschoolleeftijd.¹⁹ Sommige kinderen hebben al bij de start van de basisschool gemiddeld een grotere achterstand in taal en cognitieve ontwikkeling. Voor- en voorschoolse educatie (vve) is erop gericht deze achterstanden zo vroeg mogelijk aan te pakken, maar niet alle kinderen die dit nodig hebben worden bereikt.

Ten tweede blijkt uit onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs (de inspectie) dat gemeenten in hun beleid voor onderwijsachterstanden vooral expliciet aandacht besteden aan die thema's waartoe zij wettelijk verplicht zijn.²⁰ Als iets minder concreet in de wet staat, komt dit ook minder concreet terug in beleidsdocumenten. Dit valt bijvoorbeeld op bij de resultaatafspraken voorschoolse educatie (vve) en de kwaliteitscyclus van het overleg onderwijsachterstandenbeleid. De inspectie doet daarom de aanbeveling om de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO2020) (hierna: de sectorwetten) te concretiseren daar waar het gaat om resultaatafspraken voor vve en de achterliggende gedachte van het werken via een kwaliteitscyclus voor vve en de LEA. Op

14 Trimbos-instituut, Onderzoek naar mentale gezondheid van jongeren die opgroeien in armoede, Utrecht: Trimbos-instituut, 2022.

15 Onderzoek naar het negatieve effect van armoede op de schoolprestaties van kinderen (o.a. Tominey 2009, aangehaald in Hoff, S., Armoede onder kinderen – een probleemschets, Den Haag: SCP, 2017)

16 Armoede vergroot de kans op het verlaten van de school zonder een startkwalificatie, zelfs wanneer de betreffende jongere goed meekwam op school. Traag, T. *Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving*. Universiteit Maastricht, 2012.

17 CBS, Leven in armoede, 2025.

18 Onderwijsraad, *Armoede en onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2025.

19 O.a. Leseman, P. & Veen, A. (red.) *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut, rapport 947, 2016.

20 Inspectie van het Onderwijs (2022). *Themaraapport Onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie*.

Inspectie van het Onderwijs (2024). *Landelijk Rapport LEA/vve 2022/2023*.

Inspectie van het Onderwijs (2026). *Gemeentelijk beleid kinderopvang, voor- en voorschoolse educatie en onderwijsachterstandenbestrijding*.

deze punten ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

2.2. Probleembeschrijving gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

2.2.1. Inleiding

De afgelopen jaren heeft de regering met de genoemde drie subsidieprogramma's schoolbesturen ondersteund om de randvoorwaarden te creëren die kwetsbare leerlingen nodig hebben om beter tot leren te komen. De redenen waarom de regering aanvullende bekostiging noodzakelijk vindt, komt in het navolgende eerst aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de nadelen van het subsidie-instrument en de keuze om de huidige subsidieprogramma's om te zetten naar aanvullende bekostiging. Ten slotte wordt ingegaan op het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten.

2.2.2 Leer- en ontwikkelmogelijkheden onder druk

Zoals ook in de aanleiding aangegeven blijkt dat omgevingsfactoren van opgroeien in financieel kwetsbare omstandigheden grote belemmeringen kunnen zijn voor het effectief deelnemen aan onderwijs en van invloed kunnen zijn op de leerprestaties.^{21 22 23 24 25} Deze omstandigheden kunnen doorwerken op meerdere gebieden zoals de cognitieve ontwikkeling, het concentratievermogen en het welzijn van leerlingen. De zorgen en stress die een instabiele leefomgeving met zich meebrengt, kunnen leiden tot meer moeilijkheden bij het ontwikkelen van (executieve) functies zoals concentratie²⁶, impulsbeheersing en plannen.^{27 28} Vaardigheden die juist in het onderwijs verwacht worden en de prestaties in het onderwijs bevorderen. Daarnaast kunnen leerlingen in een financieel kwetsbare omgeving ook de ervaringen en stimulans missen vanuit thuis die hun leeftijdsgenoten in kansrijkere gezinnen wel vanzelfsprekend meekrijgen.²⁹ Daarbij kan gedacht worden aan aanvullende activiteiten bij leren of een rustige plek thuis om huiswerk te maken.³⁰

Weinig financiële ruimte in het gezin kan bovendien de ruimte beperken die er is voor ondersteunende en stimulerende activiteiten na schooltijd^{31 32}, wat doorwerkt in het onderwijs. De ontwikkeling van leerlingen vindt namelijk niet alleen binnen de onderwijsmuren plaats, maar ook buiten de school: in sportklasjes, muziekles, kunstles of huiswerkbegeleiding. Juist dit soort activiteiten kunnen bijdragen aan het vergroten

²¹ Jansen, A. & Pieters, B., *Kansenongelijkheid in Nederland*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2024.

²² Badou & Day 2021.

²³ Epps, E. G. (1995, October). *Race, class, and educational opportunity: Trends in the sociology of education*. In *Sociological Forum* (Vol. 10, No. 4, pp. 593-608). Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers Een stabiel huishouden is een huishouden waar geen factoren of situaties zijn die voor fysieke of mentale onrust zorgen.

²⁴ SEO Economisch Onderzoek, *Kansenongelijkheid in Nederland*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2024.

²⁵ R. Masarik & R. Conger, *Stress and child development: A review of the family stress model*, 2017.

²⁶ Badou & Day 2021.

²⁷ Jungmann, N. & Madern, T. (2017). *Basisboek aanpak schulden*. Groningen/Utrecht: Noordhoff.

²⁸ Deze negatieve gevolgen gelden niet voor ieder kind dat opgroeit in armoede. Niet elk kind lijdt onder overmatige stress en heeft daardoor minder zelfbeheersing en -regulatie.

²⁹ Kuitert, J., Wierdsma, I., Haagsman, A. & Willemsen, M. (Sardes) & Van den Berg, E., Van der Ven, K., Gort, R. & Pritsch, D. (SEO Economisch Onderzoek), *Meerjarige landelijke monitor School en Omgeving. Terugblik op schooljaar 2022-2023*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2024.

³⁰ Onderwijsraad, *Armoede en onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2025.

³¹ Sociaal-Economische Raad (SER), *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*, Den Haag: SER, 2021.

³² Leerlingen kunnen een minder grote leefwereld hebben, omdat hiervoor minder financiële mogelijkheden zijn. Kennisbank Gelijke Kansen in de Klas, Armoede, z.p.: Gelijke Kansen in de Klas, geraadpleegd april 2026.

van de leefwereld en brede ontwikkeling van leerlingen, en daarbij het vermogen om volwaardig te participeren binnen het onderwijs vergroten.^{33 34}

Opgroeien in een financieel kwetsbare omgeving leidt niet automatisch tot minder goede randvoorwaarden om te leren. Ouders met weinig financiële ruimte kunnen desondanks bijvoorbeeld in staat zijn om een ondersteunende en stimulerende thuisomgeving te bieden. Bijvoorbeeld door voor te lezen, hun kinderen te helpen bij huiswerk, of door goed de wegen te vinden naar fondsen voor sport of cultuur. Of dit ook doorwerkt op het leren en ontwikkelen in de klas, hangt dan ook af van een samenspel van risicofactoren (bijvoorbeeld een lagere opleiding van de ouders of onveiligheid in de buurt) en beschermende factoren (zoals de relatie van ouders en ouderlijke veerkracht).^{35 36 37} Maar voor leerlingen in een financieel kwetsbare omgeving zijn vaker ook meer risicofactoren en minder van deze beschermende factoren aanwezig.³⁸ Zo hebben bepaalde leerlingen een groter risico om op te groeien in een financieel kwetsbare omgeving. Bijvoorbeeld leerlingen in éénoudergezinnen³⁹, of leerlingen met ouders die licht verstandelijk beperkt zijn⁴⁰ of leerlingen met ouders die de Nederlandse taal niet goed beheersen, bijvoorbeeld omdat zij laaggeletterd zijn of als het niet hun moedertaal is.^{41 42 43}

2.2.3 Goed onderwijs onder druk

Sociaalmaatschappelijke problemen, gerelateerd aan de sociaaleconomische situatie van gezinnen, concentreert zich veelal in specifieke regio's en wijken. Er is dan ook een concentratie van leerlingen in een financieel kwetsbare omgeving op specifieke scholen⁴⁴ – al dan niet in samenhang met andere uitdagingen. Hoewel scholen financiële problematiek in een gezin niet kunnen oplossen, komen de omgevingsfactoren wel de klas in. Scholen waar een cumulatieve van deze problematiek ontstaat, staan voor een grotere opgave om goed onderwijs voor al hun leerlingen te realiseren, dan scholen waar bij veel leerlingen de randvoorwaarden om te leren op orde zijn.

³³ Golann, J. W. (2015). *The paradox of success at a no-excuses school*. *Sociology of education*, 88(2), 103-119.

³⁴ Bijvoorbeeld omdat hun ouders minder mogelijkheden hebben om hun kinderen hier deel aan te laten nemen, Hopman & De Jong 2019

³⁵ Risicofactoren zijn bijvoorbeeld een lagere opleiding van de ouders, een minder gunstige woonsituatie en onveiligheid in de buurt. Beschermende factoren zijn bijvoorbeeld ouderlijke veerkracht en de aanwezigheid van toegankelijke basisvoorzieningen en sociale netwerken Ince, D., Van Yperen, T. & Valkestijn, M., *Top tien beschermende factoren. Voor een positieve ontwikkeling van jeugdigen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2018.

³⁶ Hermanns, J., Öry, F., & Schrijvers, G. *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen*. Utrecht: Inventgroep, 2005.

³⁷ Kalthoff, H., *Opgroeien en opvoeden in armoede*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2022.

³⁸ Ouders met een hogere sociaaleconomische positie hebben meer mogelijkheden en middelen om te investeren in de ontwikkeling van hun kinderen, financieel maar ook door het overbrengen van kennis, vaardigheden, gedragingen en door gebruik te maken van hun sociale netwerk. Badou & Day 2021.

³⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Minder kinderen in langdurige armoede*, Den Haag: CBS, 2019.

⁴⁰ Van Geuns, R. & Madern, T. *Armoede, schulden en financieel gedrag* (2019).

⁴¹ Sociaal Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*. Den Haag: SER, 2017.

⁴² Lusse en Kassenberg (2020).

⁴³ Dit kan er onder meer aan bijdragen dat ouders minder bekend zijn met het onderwijsstelsel of bredere stelsel van plichten/of mogelijkheden. Dit kan invloed hebben op de ondersteuning die zij een kind kunnen bieden in het onderwijsstelsel, maar denk bijvoorbeeld ook aan een zorgverzekeringen, fondsen of stadspassen. Nederlands Jeugdinstituut, 2022

⁴⁴ Concentratie van 'armoede'. Onderwijsraad, *Armoede en onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2025.

Deze opgave is extra uitdagend omdat deze scholen nog meer dan andere scholen lijden onder het leraren- en schoolleiderstekort.^{45 46 47 48} Er kan een taakverzwaring ontstaan voor leraren met relatief veel leerlingen die in een financieel kwetsbare omgeving opgroeien. Leraren staan in direct contact met leerlingen en ouders en hebben zicht op signalen bij leerlingen of ouders. Maar het ontbreekt hen vaak aan tijd of specifieke expertise om de brug naar de thuissituatie of externe partijen te maken, zeker wanneer veel leerlingen dit nodig hebben.

De regering ziet dat goed onderwijs naast een veilig, voorspelbaar en positief schoolklimaat ook vraagt om een stevige pedagogische basis⁴⁹ waarbij ouders, scholen, gemeenten en lokale en regionale partijen samenwerken.⁵⁰ In de praktijk is dit uitdagend, onder meer om de bovengenoemde tijd en expertise die dit vraagt op scholen waar veel speelt. Naast extra druk op het primaire onderwijsproces kan dit ertoe leiden dat problemen van leerlingen of hun gezin, bijvoorbeeld rond zorg, opvoeding of financiën, langer blijven bestaan doordat passende hulp niet tijdig wordt gevonden of benut. Deze omstandigheden kunnen doorwerken in het gedrag, welbevinden of de ontwikkeling van leerlingen en zo het veilige, voorspelbare en positieve pedagogisch didactische schoolklimaat (hierna schoolklimaat) onder druk zetten. Terwijl dit juist een belangrijke voorwaarde is voor goed onderwijs.^{51 52}

Voor een stevige pedagogische basis en uiteindelijk de leerprestaties van leerlingen is de rol van ouders een belangrijke succesfactor.⁵³ Het is dan ook belangrijk om ouders bij het onderwijs van hun kind te betrekken. Minder stabiele leefomstandigheden leiden er echter toe dat ouders veel aan hun hoofd hebben en gericht kunnen zijn op de korte termijn, wat soms ook ten koste kan gaan van de aandacht voor hun kinderen en de leeromgeving.⁵⁴ Drukke banen met weinig flexibiliteit maken het bijvoorbeeld ook moeilijk om onder werktijd aanwezig te zijn voor voortgangsgesprekken met de leraar. Leraren van leerlingen in een kwetsbare omgeving kunnen zo moeilijkheden ervaren om met de ouders in gesprek te komen en missen de mogelijkheden om ouders bij het onderwijs van hun kind te betrekken of zicht te krijgen op mogelijke problemen in de thuissituatie. Problemen die op hun beurt de ontwikkeling van leerlingen in de weg kunnen staan en waar leraren bij gebrek aan zicht hierop minder goed rekening mee kunnen houden.

Gelaagde en complexe problematiek

Dit wetsvoorstel richt zich op scholen met een kwetsbare leerlingpopulatie die het grootste risico hebben op onvoldoende *randvoorwaarden* voor leren en ontwikkelen. Denk daarbij aan kunnen leren op een volle maag, vanuit brede stimulering,

⁴⁵ Onderwijsraad, *Armoede en onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2025.

⁴⁶ Zie voor po, vo en mbo: [Onderwijspersoneel & Arbeidsmarkt | Thema's | OCW in cijfers](#).

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs (2025). *Staat van het Onderwijs 2025*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁴⁸ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat leraren een voorkeur hebben voor goed presterende scholen waar doorgaans veel leerlingen zitten met een hogere sociaaleconomische status omdat de werkdruk daar lager is. SER, *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag, 2021.

⁴⁹ De pedagogische basis is het geheel van sociale relaties en situaties die bijdragen aan het opgroeien en opvoeden van kinderen, zowel onder als na schooltijd. Hoex, J., Vlaardingerbroek, S., Balledux, M., Speetjens, P. en Vink, C. *Opgroeien doe je samen. Bouwen aan een stevige pedagogische basis*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2022.

⁵⁰ Kamerbrief mei 2026, Kamerstukken II 2025/26, Van passend naar inclusief onderwijs, 31497, nr 513.

⁵¹ Kamerstukken II 2025/26, *Van passend naar inclusief onderwijs*, 2026.

⁵² Hier wordt gesproken over 'een goed leerklimaat'. Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek. *Onderwijs vanuit hoge verwachtingen: Leidraad voor scholen*. NRO, 2023.

⁵³ Leerlingen ontwikkelen zich beter wanneer er een goede aansluiting is tussen de (thuis)omgeving en de schoolcultuur. De betrokkenheid van ouders speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling en welzijn van leerlingen (Family Investment Model, Conger & Donnellan, 2007).

⁵⁴ Kalthoff, H., *Opgroeien en opvoeden in armoede*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2022.

ontspanning en stabiliteit. Zoals hiervoor benoemd beschouwt de regering financiële kwetsbaarheid als de belangrijkste indicator om deze populatie te kunnen aanwijzen.

Wanneer het gaat om risicofactoren op een onderwijsachterstand gaat het echter ook om andere factoren, niet uitsluitend om financiële kwetsbaarheid. Naast de financiële thuissituatie spelen bijvoorbeeld het onderwijsniveau van de ouders, de herkomst van ouders, de stabiliteit van de gezinssituatie en de woonplaats een rol.⁵⁵ Deze factoren kunnen zoals benoemd wel samenhangen met financiële kwetsbaarheid, het zijn vaak de combinaties van deze factoren die het risico op een onderwijsachterstand verhogen. Deze gelaagdheid maakt de problematiek complex, en ook wel 'een *wicked problem*'.

2.2.4 *Huidige subsidies*

Uit de voorgaande alinea's volgt dat de regering de wens heeft om iets te doen voor scholen waar de hiervoor genoemde problematiek het meest speelt, om het leer- en ontwikkelpotentieel van leerlingen tot hun recht te laten komen. De omstandigheden waarbinnen leraren en ander onderwijsondersteunend personeel op deze scholen hun primaire taak uitoefenen zijn complex en het is de stelselverantwoordelijkheid van de regering om die schoolbesturen in staat te stellen om deugdelijk en toegankelijk onderwijs te bieden. Daartoe zijn vanaf 2022 de huidige drie subsidieprogramma's in het leven geroepen, maar dit biedt geen structurele oplossing voor het probleem. Hier gaat deze paragraaf op in.

Hieronder volgt eerst een korte toelichting per subsidieprogramma:

- *Brugfunctionaris*: In 2025 waren op zo'n 1.100 scholen brugfunctionarissen beschikbaar om kinderen te helpen die niet goed deel kunnen nemen aan het onderwijs. Een brugfunctionaris versterkt de verbinding tussen school, kind en gezin en de ondersteuningsstructuur vanuit school ('de pedagogische basis'). Tot de activiteiten behoren bijvoorbeeld het samenwerken en versterken van leraren en andere medewerkers van het schoolteam bij vragen en signalen, en het delen van kennis en expertise. Of het laagdrempelig en zoveel mogelijk preventief ondersteunen en versterken van ouders, leerlingen doorverwijzen of helpen bij zaken die niet altijd direct onderwijs-gerelateerd zijn en het toeleiden van ouders en leerlingen naar andere (zorg)instanties en professionals.
- *Schoolmaaltijden*: In 2025 kregen 400.000 leerlingen een dagelijkse schoolmaaltijd. Op deze manier wordt leren op een lege maag aangepakt. Scholen kunnen kiezen voor a) maaltijden op school, of b) een boodschappenkaart voor de ouders/verzorgers waarmee eten kan worden gekocht dat door de leerlingen kan worden meegenomen naar school. In de omvorming naar aanvullende bekostiging zal de boodschappenkaart stoppen, omdat dit een vorm van inkomensondersteuning aan ouders is en dit niet valt onder bekostiging aan onderwijsinstellingen.
- *School en Omgeving*: In 2025 kregen 179.000 kinderen die dat het hardst nodig hebben met het programma School en Omgeving meer leer- en ontwikkeltijd rond school. De activiteiten richten zich op één van de volgende gebieden: sport, cultuur, cognitieve ontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling of oriëntatie op jezelf en de wereld. De kansengelijkheid onder leerlingen wordt hiermee vergroot en leerlingen kunnen hun talenten en vaardigheden in de volle breedte ontwikkelen ten behoeve van een succesvolle schoolloopbaan.

Ingevolge artikel 4.10 uit de Comptabiliteitswet 2016 heeft een subsidieregeling in principe een maximale duur van vijf jaar. Subsidies zijn dus altijd tijdelijk en dat maakt het voor schoolbesturen lastig om met incidentele middelen langjarige plannen te

⁵⁵ Uit Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Kansenongelijkheid in Nederland 2024: Opvattingen en ervaringen*, Den Haag: CBS, 2024.

maken. Ook is het vooraf niet duidelijk of een aanvraag wordt toegekend. Hierdoor ontbreekt voor schoolbesturen de zekerheid over de beschikbaarheid van de middelen op langere termijn. Dat bemoeilijkt het plannen en uitvoeren van structurele maatregelen, zoals het investeren in voorzieningen en activiteiten of het aannemen en behouden van personeel. Wanneer maatregelen, die wel structureel nodig zijn, afhankelijk blijven van tijdelijke subsidies, kunnen schoolbesturen dit lastig uitvoeren.

Daarnaast kennen subsidies vaak hoge administratieve lasten vanwege de aanvraag- en verantwoordingsverplichtingen. Ook voor de rijksoverheid zijn de uitvoeringslasten van een subsidieregeling doorgaans hoger dan van bekostigingsregelingen. Specifiek voor de drie genoemde subsidieprogramma's kan nog worden opgemerkt dat zij zich richten op vergelijkbare doelgroepen, met elk deelaspecten van dezelfde problematiek. Schoolbesturen vragen soms voor twee of alle drie programma's de subsidies aan. Dit zorgt voor hoge administratieve lasten en belemmert schoolbesturen in het voeren van een integrale aanpak door de afzonderlijke aanvragen en verantwoordingstrajecten.

2.3 Probleemaanpak en inhoud van het wetsvoorstel GLO

2.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de bekostigingssystematiek. Vervolgens wordt ingegaan op de problematiek voor schoolbesturen die staan voor de opgave dat niet alle leerlingen de noodzakelijke randvoorwaarden voor leren en ontwikkelen hebben.

2.3.2 Van subsidie naar aanvullende bekostiging

2.3.2.1 Structurele bekostiging voor structurele taken

In het verleden zijn incidentele middelen als subsidie verstrekt, zelfs als die middelen structureel beschikbaar waren. Dit terwijl dit instrument de in de vorige paragraaf beschreven nadelen met zich brengt. Dit knelpunt in de bekostiging is in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid" ook gesignaleerd.⁵⁶

Voor onderhavig wetsvoorstel is ook het advies van de Onderwijsraad (2022) relevant. Daarin wordt geadviseerd om onderwijs zo veel mogelijk structureel te bekostigen en subsidies beperkt in te zetten.⁵⁷ Voor extra investeringen ten opzichte van de basisbekostiging wordt geadviseerd het instrument aanvullende bekostiging in te zetten.⁵⁸ Dit bevestigt de Onderwijsraad in het rapport 'Armoede en onderwijs' (2025) nogmaals door te adviseren niet langer gebruik te maken van tijdelijke en versnipperde subsidies, maar voldoende structurele middelen in te zetten voor leerlingen die opgroeien in armoede.⁵⁹

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord. Om de continuïteit en uitvoerbaarheid voor scholen te waarborgen heeft de regering op basis van het regeerakkoord ervoor gekozen de drie subsidieprogramma's Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris en School en omgeving om te zetten in aanvullende bekostiging.⁶⁰ Dat

⁵⁶ In de Kamerbrief 'Herijking sturing funderend onderwijs', als reactie op het IBO-rapport is dit traject, de uitkomsten en de richting voor het nieuwe sturingsmodel toegelicht, Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 727, pag. 1.

⁵⁷ Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag: Onderwijsraad, 2023.

⁵⁸ De conclusie uit het rapport van 2022 sluit aan bij het eerdere rapport 'Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden' van de Onderwijsraad 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 en om terughoudend te zijn met doelfinanciering. Onderwijsraad (2018) Inzicht en verantwoording van onderwijsgelden, pag. 30.

⁵⁹ Onderwijsraad, *Armoede en onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2025, pag. 43.

⁶⁰ Kamerbrief 'Regeling School en Omgeving 2025-2028' (Kamerstukken II, 2025-26, 31293 nr 828, 30 juni) en p. 46 kabinet-Jetten coalitieakkoord 2026-2030 'Aan de Slag'. "We gaan

geeft het onderwijs de stabiliteit en duidelijkheid om aan de langjarige doelen te werken. In overeenstemming met het kabinetsstandpunt inzake het IBO-rapport en de genoemde adviezen, heeft het kabinet-Schoof⁶¹ besloten het programma School en Omgeving duurzaam en structureel te bekostigen. In de Kamerbrief 'Regeling School en Omgeving 2025-2028'⁶² is vervolgens aangekondigd de genoemde subsidieprogramma's te bundelen in één structurele aanvullende bekostigingsregeling aan schoolbesturen. Ook kabinet-Jetten heeft in het regeerakkoord opgenomen leerachterstanden te willen bestrijden door middel van bewezen aanpakken zoals de Rijke Schooldag en voor- en vroegschoolse educatie.⁶³

2.3.2.2 Verruiming van de bestedingsdoelen

Om te borgen dat schoolbesturen de bekostiging ook aan kunnen wenden voor schoolmaaltijden en activiteiten voor een verrijkte schooldag⁶⁴ is een wetswijziging nodig. Alle schoolbesturen ontvangen bekostiging vanuit de Rijksoverheid voor de kosten van personeel en exploitatie van die school (zogenoemde basisbekostiging).⁶⁵ In de onderwijswetgeving is vervolgens bepaald aan welke kosten de bekostiging rechtmatig kan worden uitgegeven, zoals salarissen van het personeel, schoolbegeleiding, onderhoud van het gebouw en middelen (hierna: bestedingsdoelen). De kosten voor de interventies brugfunctie, schoolmaaltijden en activiteiten voor een verrijkte schooldag worden hier niet expliciet genoemd.

Voor de brugfunctie geldt dat deze dicht op het onderwijs staat en bijdraagt aan de exploitatie van de school, omdat deze functie wordt uitgeoefend door iemand die in de praktijk gepositioneerd is binnen het schoolteam. Bovendien kan de inzet van een brugfunctie een leraar ontlasten als een taakverzwaring ontstaat in inspanning richting leerlingen en ouders. Hierdoor kan deze functie worden gekwalificeerd als (onderwijsondersteunend) personeel.⁶⁶ De kosten voor personeel kunnen ingevolge de geldende onderwijswetgeving worden bekostigd uit de basisbekostiging en voor deze kosten kan – indien zich bijzondere omstandigheden of ontwikkelingen voordoen – aanvullende bekostiging worden verstrekt.

De interventies schoolmaaltijden en activiteiten ter verrijking van een schooldag zijn daarentegen niet aan te merken als de activiteit van onderwijs of daarmee rechtstreeks samenhangend.⁶⁷ Zij richten zich meer op de randvoorwaarden voor deugdelijk onderwijs en dragen bij aan het vergroten van de deelname aan onderwijs.⁶⁸ Vanwege deze aard van de interventies is een expliciete grondslag in de bestedingsdoelen nodig, mede gelet op de rechtszekerheid die dat voor schoolbesturen met zich brengt. Er is daarom een wetswijziging nodig waardoor schoolbesturen de bekostiging ook

leerachterstanden vroeg aanpakken. We investeren in bewezen aanpakken zoals de rijke schooldag en voor- en vroegschoolse educatie via de gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen".

⁶¹ Kamerstukken II, 2025/26, 31293, nr. 786, maart 2025. "Het programma School en Omgeving wil ik, na afloop van de subsidieregeling 2025-2028, structureel financieren via een aanvullende bekostigingsregeling voor scholen. Ik vind het belangrijk dat de extra leer- en ontwikkeltijd aansluit bij de schoolcontext en het pedagogisch klimaat zodat de middelen het primaire onderwijsproces kunnen versterken alsook bijdragen aan een veilige leeromgeving".

⁶² Kamerstukken II, 2025/26, 31293 nr. 828, 30 juni

⁶³ Zie pagina 46 van het coalitieakkoord 2026-2030 'Aan de Slag': "We gaan leerachterstanden vroeg aanpakken. We investeren in bewezen aanpakken zoals de rijke schooldag en voor- en vroegschoolse educatie via de gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen". Zie tevens pagina 47: "Tegelijkertijd bieden we het onderwijs ruimte en stabiliteit met structurele bekostiging via de lumpsum en zetten we subsidies om in structurele bekostiging. Dit doen we met gerichte bekostiging en oormerking, om zo de kwaliteit te verhogen."

⁶⁴ In de huidige subsidie systematiek 'School en Omgeving' genoemd

⁶⁵ Art. 115, eerste lid, WPO; 113, eerste lid, WEC; 5.4, derde lid, Wvo 2020.

⁶⁶ Dit begrip is in de sectorwetten ruim gedefinieerd, zie bijv. artikel 1 van de WPO.

⁶⁷ Bekostiging is bestemd voor de activiteit van onderwijs of daarmee rechtstreeks samenhangend. Zie Kamerstukken II, 1999/00, 27 265, nr. 3, p. 2-5.

⁶⁸ Daarmee leveren deze interventies een bijdragen aan de functies kwalificatie, de socialisatie en de persoonsvorming van het onderwijs.

(rechtmatig) kunnen aanwenden voor schoolmaaltijden en activiteiten voor een verrijkte schooldag.

2.3.2.3 Aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden

Met de overkoepelende term 'gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden', worden de interventies bedoeld die aan de subsidieprogramma's Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris en School en Omgeving ten grondslag liggen. De regering stelt voor om scholen met veel leerlingen die opgroeien in een financieel kwetsbare omgeving aanvullend structureel te bekostigen voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden, gelet op de hiervoor benoemde punten:

- de uiteenlopende negatieve gevolgen die steeds meer te zien zijn van opgroeien in een financieel kwetsbare omgeving op het onderwijsleerproces,
- de verminderde tijd die leraren op veel scholen met een financieel kwetsbare leerlingpopulatie kunnen ervaren voor het verzorgen van goed onderwijs en de complexiteit die kan ontstaan in het werken aan een sterke pedagogische basis,
- de positieve effecten van de interventies voor het onderwijs- en ontwikkelproces van leerlingen in een kwetsbare omgeving,
- de vergelijkbare doelgroep en doelstelling van de afzonderlijke drie subsidieregelingen,
- de nadelen van het tijdelijke instrument subsidies.

De geldende sectorwetten voorzien in twee vormen van aanvullende bekostiging:

- 1) Ambtshalve of op aanvraag verstrekte aanvullende bekostiging voor bijzondere ontwikkelingen in de sector,⁶⁹ en
- 2) Op aanvraag verstrekte aanvullende bekostiging voor bijzondere omstandigheden van een individuele school.

Deze instrumenten zijn echter onvoldoende geschikt voor de beoogde omzetting van de drie subsidieprogramma's in aanvullende bekostiging. Dit vanwege de aard van de interventies, gericht op de randvoorwaarden voor deugdelijk onderwijs in plaats van direct op onderwijsactiviteiten. Bovendien voorzien de bovengenoemde huidige aanvullende bekostigingsgrondslagen slechts in een delegatiegrondslag bij ministeriële regeling, terwijl de regering het van belang acht om de bekostigingsgrondslag voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden bij AMvB vast te leggen.⁷⁰

Schoolbesturen die geen aanvullende bekostiging GLO ontvangen

De regering heeft niet de verwachting dat schoolbesturen die geen aanvullende bekostiging ontvangen hun (basis)bekostiging inzetten voor de GLO-interventies. Zoals in paragraaf 3.2.2.2 aangegeven betreft deze wetswijziging slechts een mogelijkheid. Als alternatief is onderzocht of deze mogelijkheid enkel gecreëerd kon worden voor de schoolbesturen die aanvullende bekostiging ontvangen. Dit alternatief bleek niet houdbaar vanwege de rechtszekerheid, het gelijkheidsbeginsel en de hogere administratieve lasten. De regering verwacht dat de schoolbesturen die geen aanvullende bekostiging ontvangen in de praktijk niet of nauwelijks gebruik van de bestedingsmogelijkheid zullen hoeven te maken. Hiervoor ontvangen zij immers geen aanvullende bekostiging en de verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de gemeente om in individuele gevallen maatregelen te treffen voor leerlingen tegen de gevolgen van financiële problematiek.

2.3.2.4 Indicator

De regering stelt voor dat de Minister via een nog op te stellen AMvB nadere regels kan stellen over de verstrekking van de aanvullende bekostiging bij gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden. De regering beoogt deze aanvullende bekostiging te verdelen

⁶⁹ Een variant op aanvraag wordt voorgesteld in het wetsvoorstel gerichte bekostiging, Kamerstukken II, nog te publiceren

⁷⁰ De uitzondering voor aanvullende bekostiging bij of krachtens AMvB voor bepaalde scholengemeenschappen, genoemd in artikel 5.9, derde lid, van de WVO2020 blijft hier buiten beschouwing.

over de schoolbesturen waarvan gelet op de doelgroep van de interventies voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden wordt verwacht dat zij het meeste baat hebben bij de aanvullende bekostiging voor deze interventies, namelijk schoolbesturen met een hoge populatie leerlingen in een financieel kwetsbare omgeving. Beoogd is dat het CBS hier een indicator voor zal ontwikkelen.

2.3.3. Interventies voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden (GLO)

In deze paragraaf wordt de beleidstheorie van de drie GLO-interventies beschreven als voorbeelden van nut, noodzaak en uitwerking van de grondslag waar dit wetsvoorstel zich op richt. Elk van deze interventies draagt bij aan een eigen randvoorwaarde om beter tot leren te komen. Inzet van de interventies vraagt van schoolbesturen geen grootschalig organisatie-traject maar wel om een samenhangende aanpak vanuit de school, in nauwe samenwerking met de omgeving. De drie interventies zijn immers wel met elkaar verbonden en kunnen elkaar versterken. Een leerling die een gevulde maag heeft in de les, wiens vragen en zorgen op tijd gesignaleerd en goed opgepakt wordt, en die toegang heeft tot brede ontwikkelactiviteiten heeft waarschijnlijk structureel betere voorwaarden om tot leren te komen dan een leerling voor wie slechts één van deze randvoorwaarden aanwezig is.

Leerlingen in een kwetsbare omgeving

Hoewel de regering financiële kwetsbaarheid als een belangrijk criterium ziet om de scholen aan te wijzen waar de problematiek het grootst is, betekent dit niet dat de genoemde interventies enkel ten goede kunnen komen aan leerlingen in een financieel kwetsbare omgeving. Immers, de effecten van financiële problematiek op het leer- en ontwikkelproces zijn vaak indirect. Dat betekent dat de genoemde omgevingsfactoren zoals bijvoorbeeld stress, instabiliteit en een gebrek aan stimulans of ontspanning óók voor kunnen komen bij leerlingen in gezinnen zonder financiële problemen maar met andere kwetsbare situaties. Een schoolbestuur dat aanvullende bekostiging ontvangt voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden kan bijvoorbeeld via een brugfunctie ook ondersteuning bieden aan leerlingen en ouders die om andere redenen dan financiële problemen belemmerd wordt in de randvoorwaarden voor leren.

2.3.3.1 Brugfunctie

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 kunnen onder meer financieel kwetsbare omstandigheden, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld een zorgbehoefte of een niet-Nederlandse moedertaal, leerlingen belemmeren in het onderwijs.⁷¹ De brugfunctie ondersteunt leerlingen, ouders en/of lerarenteams. Hij of zij signaleert belemmeringen die het leren of de ontwikkeling van leerlingen in de weg staan, en helpt deze te verminderen. De brugfunctie is laagdrempelig beschikbaar voor ouders en leerlingen, denkt mee bij vragen en zorgen en stimuleert hen om zelf stappen te zetten. Soms biedt de brugfunctie zelf laagdrempelige hulp of stimulering. Vaker ligt de nadruk op doorverwijzing naar passende instanties en professionals rond de school. Het kan gaan om uiteenlopende vragen over bijvoorbeeld zorg, opvoeding, gedrag, schulden of de overgang naar een nieuwe school.⁷² Daartoe investeert de brugfunctie in het ontwikkelen en onderhouden van een breed netwerk, ook buiten de school.⁷³

⁷¹ Bles, P., & Wolf, de I. *Bruggen tussen school en thuis: monitoring en evaluatie van brugfunctionarissen op basisscholen*. Education Lab, Universiteit Maastricht en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2024.

⁷² Middelbeek, L., Vleeskens, M. & Parlayan, D. (Oberon), Rosema, K., Petit, R. (Kohnstamm Instituut) & Veldkamp, B. (Universiteit Twente), *De brugfunctie in beeld. Monitoronderzoek naar de inzet van brugfunctionarissen. Tussenrapportage juni 2026*, Utrecht/Amsterdam/Enschede: Oberon, Kohnstamm Instituut & Universiteit Twente, 2026 (in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Volgens directeuren zijn de meest voorkomende aandachtsgebieden waarin brugfunctionarissen actief zijn: armoede (90%), opvoeding (85%) en zorg (80%).

⁷³ Voor het succes van de brugfunctie is het onder meer van belang dat gezamenlijk met het schoolteam en andere partners zoals het wijkteam, welzijnsorganisaties en zorgverleners afspraken

De brugfunctie bestaat al langer en de functie kan op verschillende manieren genoemd⁷⁴ en ingevuld worden, afhankelijk van wat er speelt op school, in de wijk, en bij leerlingen. Voor de inzet van de brugfunctie worden twee kanttekeningen geplaatst:

- De regering acht het niet de bedoeling dat een brugfunctie zelf zorg verleent. Deze persoon kan wel naar zorgpartijen verwijzen of helpen bij het maken van een afspraak met zorginstanties.
- De regering acht het ook niet de bedoeling dat scholen materiele achterstanden waar leerlingen mee te maken hebben compenseren. Hier zijn andere partijen voor aan zet, waar de brugfunctie uiteraard wel naar door kan verwijzen. Bijvoorbeeld door het informeren van ouders over het aanvragen van het Jeugdfonds Sport & Cultuur zodat hun kind op een sportclub kan. Of sommige gemeenten werken met zogenaamd handgeld waarmee de brugfunctionaris bijvoorbeeld een extra set sportkleding of vergoeding voor een gescheurde jas kan regelen.⁷⁵

De eerste bevindingen uit het monitoringonderzoek naar de subsidieregeling Brugfunctionaris laten een breed gedragen positieve waardering van de inzet van de brugfunctie binnen scholen zien. De eerste resultaten wijzen op de toegevoegde waarde van de brugfunctionaris als verbindende schakel in de verbinding tussen school, ouders en externe partijen, en als ondersteuning van het onderwijsproces. Dat zit vooral in een verbetering van het contact met ouders, verbetering van ondersteuning van leerlingen, en ondersteuning van schoolteams en intern begeleiders/zorgcoördinatoren.⁷⁶ De drie onderliggende mechanismen hierbij zijn; dat leraren zich beter kunnen richten op het lesgeven, laagdrempelige beschikbaarheid voor ouders en dat de pedagogische basis in en rond de school versterkt wordt.⁷⁷ Dit wordt onderstaand verder toegelicht.

Leraar kan zich beter richten op lesgeven

Uit onderzoek blijkt dat de brugfunctie kan leiden tot een grotere focus op de primaire onderwijstaken van docenten.⁷⁸ Ook kan een brugfunctie bijdragen aan minder handelingsverlegenheid⁷⁹ onder leraren, bijvoorbeeld ten aanzien van leerlingen en ouders in een financieel kwetsbare situatie. Een brugfunctie op school kan leraren hierbij ondersteunen door bijvoorbeeld specifieke expertise in te brengen ten behoeve van de kennisontwikkeling van het team op school. Denk bijvoorbeeld aan kennis over hoe problemen op de randvoorwaarden om tot leren te komen gesignaleerd kunnen worden, over de ouderpopulatie en hoe de ouderbetrokkenheid onder hen kan worden gestimuleerd. Leraren en personen die de brugfunctie vervullen hebben elkaar nodig in

worden gemaakt over diens inzet in relatie tot de bestaande ondersteuningsstructuur van de school.

⁷⁴ In Gent bestaat bijvoorbeeld de brugfiguur al sinds 1997 (Stad Gent. (2017). *Wij slaan de brug! 20 jaar brugfiguren in Gent*. Gent: Onderwijscentrum Gent, in Rotterdam is sinds 2021 de medewerker kansengelijkheid, in Groningen en in Zaandam de brugfunctionaris sinds 2019. Maar denk ook aan schoolmaatschappelijk werkers, oudercoördinatoren, zorgcoördinatoren, maar deels ook door leerkrachten, directeuren en intern begeleiders. *Nota Inzet brugfunctionaris op 20 poscholen* via Huijbers, P., Mens, R., & Benrida, M. 'Omgaan met Armoede op Scholen', Landelijke GKA-Agenda, 2022).

⁷⁵ Lusse & Kassenberg, 2019.

⁷⁶ Alle respondentgroepen – directie, brugfunctionarissen, leraren en intern begeleiders/zorgcoördinatoren – rapporteren vergelijkbare ervaringen, met name dat het contact met ouders is verbeterd. Oberon, Kohnstamm Instituut & Universiteit Twente 2026

⁷⁷ Aanvullend blijkt uit onderzoek dat de volgende factoren hier positief mee samen hangen: duidelijkheid over de taken die een brugfunctie oppakt, zichtbaarheid van de brugfunctie op school, toegankelijkheid en mate waarin de brugfunctie het vertrouwen bij leraren en ouders krijgt. Oberon, Kohnstamm Instituut & Universiteit Twente 2026

⁷⁸ Education Lab. (2024). *Bruggen tussen school en thuis: monitoring en evaluatie van brugfunctionarissen op basisscholen*.

⁷⁹ Bijvoorbeeld om leerlingen of ouders in armoede verkeerd te benaderen of ongepaste vragen te stellen. Onderwijsraad, *Armoede en Onderwijs*, 2025.

het contact met de ouders en de leerlingen, waarbij ook leraren een belangrijke signalerende rol hebben en de brugfunctie de tijd heeft om met deze signalen aan het werk te gaan.⁸⁰ Een indirect ervaren effect van de inzet van een brugfunctie is dat er meer rust is in de klas⁸¹, ook hierdoor kan beargumenteerd worden dat de leraar zijn primaire taak: lesgeven beter kan uitoefenen. Bovendien kunnen leerlingen zich meer gezien voelen, bijvoorbeeld door de hulp bij uitdagingen, maar bijvoorbeeld ook ondersteuning die een brugfunctie kan bieden ten aanzien van de sociaal-emotionele ontwikkeling of talentontwikkeling. Dit alles kan bijdragen aan een veilig, positief en voorspelbaar schoolklimaat.^{82 83}

Laagdrempelige en vertrouwde beschikbaarheid voor ouders

Uit onderzoek blijkt dat ouders via een brugfunctie meer betrokken kunnen raken bij de school.⁸⁴ De praktijk laat zien dat het helpt in de ouderbetrokkenheid als er vanuit de school iemand is die tijd heeft voor het gezin, en er een plek is waar ouders naar binnen kunnen lopen en laagdrempelig hun zorgen kunnen delen of vragen kunnen stellen. Leraren of andere personen binnen de school hebben hier niet altijd de tijd voor. De brugfunctie is bovendien onderdeel van 'de school', dit is belangrijk omdat de school vaak een eerste ingang biedt om met ouders in gesprek te gaan over hun kind, de thuissituatie en zorgen die van invloed zijn op hoe een leerling in de klas zit. De school is voor ouders een belangrijke plek en vaak een plek van vertrouwen, zeker voor gezinnen in kwetsbare omstandigheden die soms weinig vertrouwen hebben in de overheid. Een brugfunctie dient daarbij als een laagdrempelig en vertrouwd, niet-oordelend gezicht die ouders via gesprekken of activiteiten in hun kracht kan zetten.

Ondersteuning van de pedagogische basis in en rond de school

Een brugfunctie kan naast het versterken van de ouderbetrokkenheid ook een waardevolle bijdrage leveren aan het contact met samenwerkingspartners in het netwerk om de school heen. De brugfunctie kan een belangrijke schakel zijn om deze contacten te onderhouden. Denk aan het wijkteam, de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang, de politie, het buurthuis of de sportvereniging. Iedereen die bijdraagt aan opgroeien. Dit versterkt de pedagogische basis⁸⁵ in en om de school en verbetert de ondersteuning van leerlingen, leraren en gezinnen. Door samenwerking wordt expertise dichtbij – waar mogelijk op school – georganiseerd en kan zwaardere problematiek worden voorkomen. Een brugfunctie kan bovendien in samenwerking met lokale partners via ouderactiviteiten ook actief bijdragen aan het versterken van sociale netwerken van gezinnen. Dit vergroot de zelfredzaamheid en veerkracht van gezinnen, waardoor hulpvragen die invloed hebben op de leer- en ontwikkelrandvoorwaarden van de leerling kunnen worden voorkomen of laagdrempelig worden opgelost.⁸⁶

2.3.3.2. Schoolmaaltijden

De regering stelt voor om schoolbesturen de mogelijkheid te bieden om aan leerlingen een maaltijd op school te verstrekken. Dit door te zorgen dat het schoolbestuur de mogelijkheid krijgt om de bekostiging die zij ontvangt voor de kosten van personeel en exploitatie van de school, ook aan te wenden voor dit doel. Bepaalde schoolbesturen kunnen hiervoor aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkeldoelen voor ontvangen.

⁸⁰ Veelgestelde vragen en antwoorden over de brugfunctionaris
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-534ea5b4d7cf6e54f8e30dbfe79875ab3e0f79ec/pdf>

⁸¹ Oberon, Kohnstamm Instituut & Universiteit Twente 2026

⁸² Verwoerd, A. en C. Deen (2025). *De school midden in de maatschappij. Hoe bouw je samen aan een stevige pedagogische basis?* Acco learn.

⁸³ Badou & Day, 2021.

⁸⁴ Bles & Wolf, 2024.

⁸⁵ Kamerbrief mei 2026, Kamerstukken II 2025/26, Van passend naar inclusief onderwijs, 31497, nr 513.

⁸⁶ WRR (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag: WRR.

Schoolbesturen kunnen zelf bepalen welke manier van het organiseren van eten het beste aansluit bij de eigen schoolcontext. Dit kan variëren van ontbijt, lunch, en/of tussendoortjes, of een combinatie van deze eetmomenten. Dit kan met eigen personeel, ouders en/of leveranciers georganiseerd worden. Om te voorkomen dat een schoolmaaltijd als stigmatiserend wordt ervaren is het van belang dat deze aan alle leerlingen in de klas aangeboden wordt.

Een schoolmaaltijd zorgt ervoor dat leerlingen met een gevulde maag in de klas zitten. Dit heeft een directe positieve invloed op de concentratie en het leervermogen van leerlingen wat ten goede kan komen aan de onderwijsprestaties.⁸⁷ Zo blijkt uit onderzoek naar de Gezonde Basisschool van de Toekomst dat de rekenprestaties van leerlingen die op school een gezonde lunch en extra bewegingsonderwijs krijgen, verbeteren.⁸⁸ Ook zijn er aanwijzingen dat een ontbijt vóór het naar school gaan de leerprestaties op de domeinen wiskunde en natuurwetenschappen van leerlingen in het voortgezet onderwijs verhoogt.⁸⁹ Daarnaast kunnen schoolmaaltijden een bijdrage leveren aan een betere en rustigere sfeer in de klas doordat leerlingen met meer energie en een verbeterde werkhouding in de klas zitten.⁹⁰

Schoolmaaltijden neveneffecten

Naast dat leerlingen met meer energie in de klas zitten, laat het programma Schoolmaaltijden ook een aantal positieve neveneffecten zien. Zo zien scholen dat de ouderbetrokkenheid is toegenomen door het eten op school, omdat zij soms ouders of vrijwilligers inschakelen bij de organisatie van de maaltijden op school. In sommige gevallen is dat voor ouders een eerste stap terug naar betaald werk, omdat ze sociale contacten opdoen en meer zelfvertrouwen ervaren.⁹¹ Scholen ervaren ook dat de drempel voor contact met ouders lager is geworden, waardoor zij ouders makkelijker kunnen ondersteunen en beter zicht krijgen op hun leefsituatie.⁹² Daarnaast vermoeden scholen ook een positieve doorwerking op de leefstijl en gezond eetgedrag van leerlingen thuis, doordat leerlingen nieuwe dingen durven te proeven en elkaar enthousiasmeren.⁹³

2.3.3.3. Activiteiten voor een verrijkte schooldag

De regering stelt voor om schoolbesturen de mogelijkheid te bieden om leerlingen activiteiten voor een verrijkte schooldag te bieden. Deze activiteiten zijn bedoeld ter bevordering van de ontwikkeling en het welzijn van leerlingen, en de sociale cohesie op school. De verrijking betreft zowel de tijd (extra ontwikkeltijd) als de inhoud (extra verbreding of verdieping op het aanbod), voor leerlingen die daar vanuit hun kwetsbare thuisomgeving minder toegang toe hebben. De regering stelt hiertoe voor dat een schoolbestuur de mogelijkheid krijgt om de bekostiging die zij ontvangt voor de kosten van personeel en exploitatie van de school, ook aan te wenden voor dit doel. Bepaalde schoolbesturen kunnen hiervoor aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden voor ontvangen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan activiteiten op het gebied van cognitieve ontwikkeling, sport, cultuur, sociale ontwikkeling, oriëntatie op jezelf of oriëntatie op de wereld (denk ook aan techniek en technologie). Het zal in de praktijk om extra activiteiten aanvullend

⁸⁷ KBA Nijmegen & Wageningen University. (2023). *Programma Schoolmaaltijden Implementatie en ervaren Effecten*.

⁸⁸ Universiteit Maastricht. (2024). *Gezonde Basisschool van de Toekomst*.

⁸⁹ Ossewaarde, M. & Wolbers, M. (2025). Middelbare scholieren die ontbijten presteren beter. Economisch Statistische Berichten

⁹⁰ KBA Nijmegen & Wageningen University. *Programma Schoolmaaltijden Implementatie en ervaren Effecten*, 2023.

⁹¹ Jeugdeducatiefonds. *Samen eten verbindt: programma schoolmaaltijden eten op school organiseren*, 2025.

⁹² Jeugdeducatiefonds. *Samen eten verbindt: programma schoolmaaltijden eten op school organiseren*, 2025.

⁹³ KBA Nijmegen/Wageningen University, *Programma Schoolmaaltijden Implementatie en ervaren Effecten*, 2023.

op de onderwijstijd gaan. De activiteiten hoeven dan ook niet aangeboden te worden door een bevoegde leraar, maar dienen wel vanuit en onder verantwoordelijkheid van de school te worden georganiseerd. Scholen kunnen dus samen met bijvoorbeeld de gemeente en lokale partijen verrijkte activiteiten aanbieden, bijvoorbeeld door het inschakelen van professionals met een specifieke expertise. De grootste meerwaarde wordt bereikt als scholen aansluiten bij de lokale omgevingen ervoor zorgen dat de activiteiten samenhangen met het curriculum.⁹⁴

Uit de landelijke en regionale ervaringen van het subsidieprogramma School en Omgeving blijkt onder meer dat scholen een vooruitgang zien in taalvaardigheid en executieve functies⁹⁵, een kleiner deel (ook) in schoolloopbaanoriëntatie, rekenen en de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Scholen ervaren het vaakst verbeteringen bij hun leerlingen op het gebied van welbevinden, kennis van de wereld en sociaal-emotionele vaardigheden. Daarnaast heeft de regeling bijgedragen aan een verbetering van de ervaren sociale veiligheid en cohesie op school. Dit geldt relatief vaker voor vo-scholen dan voor po-scholen.⁹⁶

De verwachte verklaring waarom leerlingen beter in staat zijn om tot leren te komen ligt op drie domeinen; de extra mogelijkheden voor ontwikkeling van leerlingen, het welbevinden van leerlingen, en de versterkte sociale cohesie op school.

Ontwikkeling

Onderzoek laat zien dat leerlingen zich het best ontwikkelen in een omgeving die aansluit bij hun behoeften, hun mogelijkheden versterkt en ruimte biedt om deze in te zetten.⁹⁷ Activiteiten voor een verrijkte schooldag dragen bij aan zo'n omgeving, voor leerlingen voor wie dat niet vanzelfsprekend is. Leerlingen komen via de verrijkte schooldag in aanraking met nieuwe kennis en vaardigheden, en ontdekken interesses en talenten die in de reguliere lessen niet altijd zichtbaar worden en waar ze anders waarschijnlijk niet mee in aanraking zouden zijn gekomen. Scholen geven ook aan dat zij bij leerlingen door alle nieuwe ervaringen ook een verbetering in de taal- en ook leervaardigheid ervaren.⁹⁸ Bovendien kunnen de leerlingen via de activiteiten ook meer van de wijk en de omgeving daarbuiten zien en meemaken.⁹⁹ Een grotere leefwereld levert direct wat op voor de leerlingen tijdens de les. De lesmaterie kan gerelateerd worden aan bestaande kennis, waardoor de stap om het te leren minder groot is en de materie beter blijft hangen.¹⁰⁰ Huiswerkbegeleiding op school is ook een verrijkte activiteit die werkzaam kan zijn voor leerlingen in kwetsbare omstandigheden. Zo kan het zoals in de probleembeschrijving beschreven bijvoorbeeld zo zijn dat er thuis geen rustige plek is om huiswerk te maken, of dat leerlingen na school minder tijd hebben omdat zij moeten werken.¹⁰¹

94 Kruiter, J., Wierdsma, I., Willemsen, M. & Zwaneveld, F. (Sardes), Van den Berg, E. & Pritsch, D. (SEO Economisch Onderzoek), *Waar school en omgeving elkaar versterken. Eindresultaten van de meerjarige landelijke monitor School en Omgeving 2025*, Utrecht/Amsterdam: Sardes & SEO (in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in 2026 gepubliceerd).

95 Sardes & SEO, 2026. De helft van de ondervraagde scholen gaf dit aan.

96 Sardes & SEO, 2026. Deze effecten zijn primair in beeld gebracht op basis van leerlingbevragingen en observaties. Overige coalitiepartners (zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties) signaleren vergelijkbare positieve ontwikkelingen, maar hebben in mindere mate inzicht in de taal- en rekenresultaten.

97 Tyrer, R. A. & Fazel, M. *School and community-based interventions for refugee and asylum seeking children: a systematic review*. [Met erratum in PLoS One 2014;9(5)]. *PLoS One* (2014)

98 Ongeveer de helft van de scholen merkt vooruitgang in taalvaardigheid en executieve functies, een kleiner deel (ook) in rekenen, schoolloopbaanoriëntatie en po-vo-overgang. Hoewel de cognitieve effecten minder zichtbaar zijn dan de effecten op het gebied van sociale ontwikkeling en de verbetering van het mentaal welzijn (Sardes & SEO 2026), bouwen deze effecten wel voort op de basis die bij de leerling gelegd wordt om goed tot leren te komen. Een basis die mogelijk niet aanwezig was wanneer leerlingen niet de kans hadden gehad om aan activiteiten deel te nemen.

99 Sardes & SEO, 2026. Dit vergroot de leefwereld van leerlingen.

100 Andersson Elffers Felix, *Kiezen voor Kansen. Strategische evaluatie kansengelijkheid in het funderend onderwijs 2017-2023*, Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2024 (in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

101 Onderwijsraad, *Onderwijs en Armoede*, 2025

Verbetering welbevinden

Activiteiten voor een verrijkte schooldag kunnen zorgen voor een verbetering van het mentale en fysieke welzijn van leerlingen. Activiteiten voor een verrijkte schooldag bieden een sterke basis waarbij leerlingen zich veilig, gewaardeerd en gesteund kunnen voelen. Via zo'n basis kunnen leerlingen beter leren, zich ontwikkelen en hun talenten ontplooiën.¹⁰² Ze hebben een plek om te kunnen leren, ze vergroten hun taalvaardigheid en kennis van de wereld en doen succeservaringen op.¹⁰³ Dit leidt tot meer zelfvertrouwen en helpt leerlingen bij het ontwikkelen van zelfinzicht, doorzettingsvermogen, sociale vaardigheden en ze leren op zichzelf te bouwen.^{104 105} Activiteiten gericht op sociaal-emotioneel leren en het versterken van veerkracht kunnen het mentaal welbevinden verbeteren en bijdragen aan betere onderwijsresultaten.¹⁰⁶ Uit onderzoek blijkt bovendien dat de activiteiten ter verrijking van een schooldag ook leidt tot grotere concentratie en meer energie¹⁰⁷: voorwaarden om goed tot leren te komen.

Sociale cohesie

Tot slot kan de sociale cohesie en veiligheid op school positief veranderen via de activiteiten ter verrijking van de schooldag.¹⁰⁸ Door de deelname aan activiteiten kan een sterkere onderlinge verbinding tussen leerlingen en een vergroot gevoel van verbondenheid met de school en leraren ontstaan.¹⁰⁹ Zij leren beter samenwerken, nieuwe vrienden maken en omgaan met andere kinderen. De inspectie benadrukt dat leerlingen pas goed tot leren komen wanneer zij zich veilig en rustig voelen in de klas.¹¹⁰ Het enthousiasme voor verrijkte schooldag-activiteiten kan zich ook uiten in enthousiasme voor de schooldag en een verbetering van de sfeer in de klas.¹¹¹ Dit kan zich als neveneffect ook uiten richting een betere aansluiting met de wijk. Scholen zien ook dat meer leerlingen vanwege de verrijkte schooldag-activiteiten deelnemen aan culturele en sportieve activiteiten in de wijk en buiten het programma om¹¹² of dat leerlingen en ouders eerder de stap zetten om naar de bibliotheek in de wijk te gaan.¹¹³

Neveneffecten verrijkte schooldag

Er zijn een aantal bijkomende effecten die bij de verrijkte schooldag worden waargenomen. Zo kan het leiden tot een grotere betrokkenheid van ouders bij het leren van hun kind.¹¹⁴ Ook kunnen de activiteiten voor leraren nieuwe inzichten opleveren in de brede ontwikkeling van leerlingen, wat kan doorwerken in hun pedagogische en didactische aanpak. Het leerproces kan hierdoor worden versterkt, zeker wanneer de school de activiteiten koppelt aan het schoolcurriculum.¹¹⁵

2.3.4. Samenwerking via bestaande gremia

Om de beoogde effecten van de GLO-interventies waar de aanvullende bekostiging voor bedoeld is te vergroten, is samenwerking tussen de school, gemeenten en lokale partners essentieel. De interventies veronderstellen een netwerk van betrokken partijen rond de leerling. Gemeenten en scholen maken hierover al afspraken binnen bestaande

¹⁰² NJI, Ince, Yperen, & Valkestijn, 2018.

¹⁰³ Finkenauer & Levels, 2023.

¹⁰⁴ Sardes & SEO, 2026.

¹⁰⁵ Andersson Elffers Felix, 2024

¹⁰⁶ Gelijke Kansen in de Klas. (n.d.). *Cultureel en sociaal kapitaal*. Geraadpleegd op 22 januari 2025, van <https://gelijkekansenindeklas.nl/hoofdstuk/cultureel-en-sociaal-kapitaal/>.

¹⁰⁷ Dit geldt voor alle categorieën van aanbod. Dus bijvoorbeeld sport, maar ook kunst en cultuur. Om dit effect via sport activiteiten te bereiken is het wel nodig om een structureel aanbod aan te bieden, SEO & Sardes, 2026.

¹⁰⁸ Ook dit kan weer positief bijdragen aan het welbevinden van leerlingen. SEO & Sardes, 2026.

¹⁰⁹ Risbo Research. *Zelfde doel, anders geleerd*, april 2024

¹¹⁰ Inspectie van het Onderwijs. (z.d.). *Pedagogisch klimaat*. Geraadpleegd op 23 februari 2026, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/schoolverschillen/pedagogisch-klimaat>

¹¹¹ SEO & Sardes, 2026.

¹¹² SEO & Sardes, 2026.

¹¹³ Vaessen, A., De Wit, M., Mak, J., Kruithof, M., Schoorl, R. & Fukkink, R. (2023). *Evaluatie van de Amsterdamse Familie School*. Universiteit van Amsterdam.

¹¹⁴ Finkenauer & Levels, 2023

¹¹⁵ SEO & Sardes, 2026.

gremia. Het ligt voor de hand om hiervoor aan te sluiten bij bestaande overlegstructuren zoals het overleg onderwijsachterstanden (zie paragraaf 3) of (bovenregionale) equivalenten van dit overleg. Aangezien gemeenten via het overleg onderwijsachterstanden ook afspraken maken over het onderwerp 'bestrijden van onderwijsachterstanden', past daar ook inzet ten aanzien van het creëren van gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden voor financieel kwetsbare leerlingen bij.

3. Overleg onderwijsachterstandenbeleid en voor- en vroegschoolse educatie

3.1 Inleiding

Gemeenten, schoolbesturen in het funderend onderwijs en kinderopvangorganisaties zijn verplicht ieder jaar een op overeenstemming gericht overleg te organiseren, waarbij zij vier onderwerpen aan bod dienen te laten komen: het bestrijden van onderwijsachterstanden, het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het afstemmen van toelatings- en inschrijvingsprocedures.^{116 117} Dit wordt in de wet het overleg onderwijsachterstanden genoemd en is een belangrijk instrument in het tegengaan van onderwijsachterstanden.¹¹⁸ In de praktijk staat dit bekend als de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten is de voor- en vroegschoolse educatie.

De aanleiding voor het wetsvoorstel is drieledig: De regering onderkent het belang van werken volgens een kwaliteitscyclus en wil dit duidelijker in de regelgeving vastleggen.¹¹⁹ De inspectie adviseert eveneens dat gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangcentra hun werkwijze op de thema's van het overleg onderwijsachterstanden nog meer kunnen inrichten volgens een cyclische doorlopende aanpak van afspraken, analyseren, uitvoeren, monitoren, evalueren en bijstellen.¹²⁰ Het wetsvoorstel geeft tevens uitvoering aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het Kamerlid Soepboer om een juridische verplichting te maken voor het evalueren van de afspraken rond vve, waardoor de inspectie ook meer kan sturen op de evaluatie daarvan.¹²¹

In het navolgende wordt ingegaan op de problemen inzake het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten, inclusief de voorschoolse educatie. Vervolgens wordt een probleemaanpak geschetst en ten slotte wordt ingegaan op de inhoud van het wetsvoorstel.

3.2 Probleembeschrijving

3.2.1 Overleg onderwijsachterstanden

Gemeenten, schoolbesturen en de kinderopvang overleggen wel gezamenlijk over de onderwerpen uit het overleg onderwijsachterstanden (LEA), maar het is niet altijd duidelijk welke verplichtingen voortvloeien uit de geldende onderwijswetgeving. De sectorwetten beschrijven een serieuze inspanningsverplichting om tot afspraken te komen voor de onderwerpen. De sectorwetten schrijven ook voor dat de afspraken zoveel mogelijk moeten leiden tot meetbare doelen. De wijze waarop men gezamenlijk tot meetbare doelen komt is echter vaak voor de gemeenten en schoolbesturen een

¹¹⁶ Relevante context in dit kader is het wetsvoorstel Reikwijdte Jeugdwet waarmee wordt voorgeschreven dat in de LEA tussen gemeenten en schoolbesturen daarnaast ook afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen het lokale team en het onderwijs. Doel hiervan is ervoor te zorgen dat voor kinderen met een (extra) ondersteuningsbehoefte eerst wordt gekeken of en hoe de context op school kan worden versterkt.

¹¹⁷ Zie artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3.42 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

¹¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs* 2025.

¹¹⁹ OCW (2024). Beleidsreactie onderzoeken voorschoolse en vroegschoolse educatie.

¹²⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹²¹ Kamerstukken II 2023/24, 31293. nr. 744: De Tweede Kamer verzoekt de regering maatregelen te treffen zodat er ook een juridische verplichting komt voor het evalueren van de afspraken en de inspectie ook kan sturen op de evaluatie daarvan.

vraagstuk.¹²² Het overleg onderwijsachterstanden is het meest effectief wanneer dit niet blijft bij een jaarlijks overleg, maar dit onderdeel is van een doorlopende kwaliteitscyclus.¹²³ Daarnaast is het overleg onderwijsachterstandenbeleid verschillend geformuleerd in de WPO en de WVO 2020, terwijl hetzelfde wordt bedoeld.¹²⁴ Dit leidt tot onduidelijkheid in het veld.

3.2.2. Voor- en vroegschoolse educatie

Gemeenten zijn verplicht om met schoolbesturen afspraken te maken over onder meer de resultaten van vroegschoolse educatie.¹²⁵ Uit het toezicht van de inspectie blijkt dat gemeenten en schoolbesturen het steeds opnieuw lastig vinden om met elkaar resultaatafspraken te maken over vroegschoolse educatie.¹²⁶ Enerzijds omdat het ontbreekt aan heldere, gezamenlijke doelen waar naar toe wordt gewerkt met voor- en vroegschoolse educatie.¹²⁷ Daarnaast speelt mee dat gemeenten en scholen niet beschikken over meetbare gegevens over waar leerlingen aan het einde van leerjaar (of 'groep') 2 staan. Leerling Volg Systeem (LVS)-toetsen om de capaciteiten, vaardigheden en kennis bij leerlingen te toetsen mogen namelijk pas vanaf groep 3 worden ingezet. Hierdoor kan het vve-beleid niet goed worden geëvalueerd en blijft de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie achter.¹²⁸

Gemeenten zijn ook wettelijk verplicht om te bepalen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, oftewel om de doelgroep te bepalen. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat deze vrijheid momenteel tot grote variatie leidt.¹²⁹ Dit heeft een aantal gevolgen. Het belangrijkste gevolg is dat de doelgroep dreigt te verbreden naar kinderen met specifieke zorgbehoeften. Steeds vaker komen kinderen rekenen gemeenten kinderen met een specifieke zorgbehoeften óók tot de doelgroep van voorschoolse educatie, terwijl voor deze kinderen voorschoolse educatie niet de meest passende oplossing is. Dit zorgt voor een te grote belasting van de huidige ve-groepen en deze verbreding is ook niet in het belang van de kinderen met zorgbehoeften. Daarnaast zijn grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de doelgroep van voorschoolse educatie ongewenst, omdat dit de samenwerking en afstemming bemoeilijkt. Het kan bovendien leiden tot discussies met ouders. Een kind dat in de ene gemeente wel een ve-indicatie krijgt, kan in een andere gemeente niet in aanmerking komen. De inspectie rapporteert om bovenstaande redenen dan ook dat gemeenten aangeven geholpen te zijn met een meer heldere doelgroep van voorschoolse educatie.

3.3. Probleemaanpak en inhoud wetsvoorstel

3.3.1 Overleg onderwijsachterstandenbeleid

In de geldende wetgeving is al opgenomen dat het voeren van overleg over vier onderwerpen een wettelijke verplichting is waarbij er een sterke inspanningsverplichting geldt om resultaatafspraken te maken. Met het wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat het de bedoeling is dat de afspraken en (streef)doelen voor deze vier onderwerpen onderdeel zijn van een gezamenlijke kwaliteitscyclus van analyse, plannen, uitvoeren, monitoren, evalueren, en (tijdig) bijstellen. De inspectie rapporteert vervolgens door middel van openbare rapporten over de uitvoering van het overleg onderwijsachterstanden. Met dit wetsvoorstel wordt ook verduidelijkt dat het tegengaan van de negatieve omgevingsfactoren van een financieel kwetsbare omgeving op het leer- en ontwikkelpotentieel (zoals de gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden interventies) onderdeel zijn van het thema 'bestrijden van onderwijsachterstanden' van het overleg onderwijsachterstanden. Zie hiervoor ook het voorbeeld in het hiernavolgende kader.

¹²² Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹²³ Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹²⁴ Artt. 161 WPO en 3.43 WVO 2020.

¹²⁵ WPO, artikel 160, eerste lid

¹²⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹²⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2025.

¹²⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2025

¹²⁹ Inspectie rapport 2023-2024

Hieronder volgt een toelichting per stap van de beoogde kwaliteitscyclus:

1. *Gedeelde analyse:* Scholen en gemeenten starten met een gedeelde analyse van de huidige situatie, als het gaat om onderwijsachterstanden: hoe groot is de groep kinderen en jongeren waarop het beleid zich richt, en vooral: wat zijn de oorzaken dat deze groep minder kansen krijgt en een risico loopt op achterstand? Wat is er aan de hand, welke factoren spelen een rol en welke effecten heeft dat op de ontwikkeling?
2. *Afspraken maken:* Op basis van deze analyse formuleren scholen en gemeenten vervolgens welke afspraken zij maken. Deze afspraken dienen zoveel mogelijk het karakter te hebben van concrete doelen. Concreet gaat het dus om de vraag welke doelen de betrokken partijen willen realiseren op de vier thema's van het overleg onderwijsachterstanden (LEA) waarbij de voor- en vroegschoolse educatie (vve) expliciete aandacht krijgt. De WPO (artikel 160) schrijft namelijk voor dat gemeenten en basisscholen met elkaar vastleggen welke concrete en meetbare doelen zij willen realiseren met vve. Het verdient aanbeveling als scholen en gemeenten ook duidelijk afstemmen en formuleren welke interventies zij inzetten om deze doelen te behalen, en welke partijen waarvoor verantwoordelijk zijn. Het is goed om er daarbij op te letten dat de gekozen aanpak aansluit op de concrete doelgroepen binnen de gemeente en de scholen, en op wat betrokken partijen realistisch kunnen uitvoeren. Daarnaast verdient het aanbeveling om erover na te denken hoe samenhang ontstaat tussen gemeentelijk beleid, het sociaal domein en de schoolplannen.
3. *Monitoring en uitvoering:* Scholen, kinderopvang en eventueel andere aangesloten partijen voeren de afgesproken interventies uit. De gemeente ondersteunt dit door te zorgen voor randvoorwaarden, afstemming tussen betrokken organisaties en passende inzet van middelen. Gedurende de uitvoering monitoren scholen en gemeenten gezamenlijk de voortgang. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar:
 - De uitvoering van de afspraken (worden interventies uitgevoerd zoals bedoeld en besproken?),
 - worden de beoogde doelgroepen bereikt?
 - eerste opbrengsten en eventuele effecten op ontwikkeling van kinderen/jongeren en deelname.
4. *Evalueren en bijstellen* - Monitoring en evaluatie is nadrukkelijk geen eenmalige verantwoording, maar een gezamenlijk leerproces waarin scholen en gemeenten informatie met elkaar delen en duiden. Op basis van de uitkomsten bespreken gemeenten en scholen, of en zo ja, welke aanpassingen nodig zijn in geformuleerde doelen en afspraken.

De eerste veronderstelling is dat het opnemen van de stappen van het werken via een kwaliteitszorgcyclus gemeenten houvast biedt over wat er van hen verwacht wordt. Wettelijke verduidelijking van het werken volgens een kwaliteitscyclus maakt de gewenste stappen duidelijk en schept zo een gemeenschappelijke werkwijze voor gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangcentra. De tweede veronderstelling is dat het werken volgens een kwaliteitscyclus kan bijdragen aan samenhang tussen beleid en uitvoering en het beter mogelijk om gericht te sturen op verbetering. Door deze kwaliteitscyclus structureel te hanteren, ontstaat een lerende samenwerking tussen scholen en gemeenten, idealiter vanuit een gezamenlijke ontwikkelopgave.

Bovenstaande veronderstellingen gelden eveneens voor de gezamenlijke opdracht die gemeenten en schoolbesturen hebben ten aanzien van hun overleg over voor- en vroegschoolse educatie. Verhelderd wordt daarnaast dat de kern neerkomt op gezamenlijke (streef)doelen bepalen en die vervolgens uitvoeren en monitoren.

Voorbeeld 1: kwaliteitscyclus onderwijsachterstanden - toegespitst op gelijke- leer en ontwikkelvoorwaarden

1. Gedeelde analyse

Een goede analyse van de leerlingpopulatie op scholen is van belang, waarbij een analyse van de algemene kenmerken van de buurt of het voedingsgebied van de school een goed beeld geeft. Om beleidsinzet op onderwijsachterstanden op elkaar te kunnen afstemmen kan het ook helpen om in beeld te krijgen welke beschikbare middelen en ondersteuning er zijn. Te denken valt aan GLO-middelen, maar ook aan de OAB en GOAB middelen. Aanbevolen wordt ook om de verschillende ondersteunende partijen die worden ingezet door gemeenten en scholen in kaart te brengen en rollen te expliciteren. Denk aan de brugfunctie, schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerkers, jeugdhulp etc. Daarbij moet ook duidelijk worden wat de behoefte van de school en de gemeenten is.

2. Afspraken maken en doelen formuleren

Wanneer er een gedeeld beeld is van de problematiek en welke doelgroep bereikt moet worden, kan er aan een plan van aanpak worden gewerkt. Hoe kunnen scholen en gemeenten samen inzetten op het bestrijden van armoedeproblematiek bij leerlingen? Moet er een overlegstructuur komen tussen de jeugdhulp en de brugfunctie bijvoorbeeld? Zijn de sport en cultuurverenigingen voldoende aangehaakt bij het programma van de verrijkte schooldag? Kan de gemeente hierin een faciliterende rol spelen? Welke interventies worden er ingezet en hoe sluiten die op elkaar aan? Hoe concreter deze afspraken en doelen zijn hoe meer dit ook zal opleveren.

3. Monitoring en uitvoering

Wanneer de uitvoering start zullen er zaken anders uitpakken dan van te voren voorzien. Leveren de interventies het beoogde effect op? Wat merkt de school op van bijvoorbeeld de inzet op schoolmaaltijden? Wat is er vanuit de gemeente nog meer nodig richting het gezin om de ontwikkeling van het kind te ondersteunen? Welke (bij-) effecten worden er gezien van de inzet op onderwijsachterstanden? Werkt de inzet op de GLO-interventies?¹³⁰

4. Evalueren en bijstellen

Met het in kaart brengen van de effecten kan worden geëvalueerd worden of de beoogde doelen worden behaald en of deze eventueel bijgesteld moeten worden. Ook kan de samenwerking tussen de betrokken partijen geëvalueerd worden. Dit geeft input aan de analyse van een opvolgende cyclus.

Voorbeeld 2: cyclisch werken toegespitst op voor- en vroegschoolse educatie.

Hieronder volgt nog een voorbeeld van cyclisch werken toegespitst op voor- en vroegschoolse educatie.¹³¹

1. Gedeelde analyse

Partners verzamelen met elkaar gegevens over het onderwerp (vve) en de doelgroep. Vervolgens gaan ze daarover met elkaar in gesprek, belichten het onderwerp vanuit verschillende perspectieven, reageren op elkaar en leren van elkaar. Daardoor ontstaat een rijk en gedeeld beeld. De dialoog biedt bovendien ruimte voor het

¹³⁰ Daarbij geldt specifiek voor armoedeproblematiek dat de ervaring leert dat inzet van de GLO-interventies allerlei positieve effecten hebben, wat uiteindelijk het leer- en ontwikkelpotentieel van leerlingen zal vergroten (of voorkomen dat leerresultaten verder achteruit gaan), maar dat dit in eerste instantie niet direct zichtbaar zal zijn. Het welzijn van de leerlingen en bijvoorbeeld de sociale cohesie en de brede ontwikkeling van kinderen zijn vaak meer zichtbare indicatoren.

¹³¹ Dit voorbeeld is gebaseerd op de *Handreiking kwaliteitscyclus vve - samen cyclisch werken aan de kwaliteit en de opbrengsten van voor- en vroegschoolse educatie*, GOAB. Sardes & Oberon, 2026.

verhaal en de context achter de data: partners kunnen kwalitatieve inzichten, ervaringen en observaties inbrengen die helpen om de cijfers te duiden en betekenis te geven. Zo vormen data een vertrekpunt voor gezamenlijke reflectie en een plan met concrete doelen en stappen.

2. Afspraken maken en doelen formuleren

In deze fase bepalen de vve-partners samen het overkoepelende doel van vve in de gemeente: aan welke gezamenlijke opdracht committeren de partners zich, en waar kunnen en willen ze elkaar op aanspreken? Het vertrekpunt hiervoor is de landelijke doelen: het verminderen van onderwijsachterstanden bij doelgroepkinderen en het zorgen voor een goede startpositie in leerjaar 3. Het formuleren van een gedeeld hoofddoel is belangrijk, omdat er in de praktijk vaak verschillende visies naast elkaar bestaan over gelijke kansen, onderwijsachterstanden en de bedoeling van vve. Vervolgens is het een belangrijke stap om de overkoepelende doelen concreter te maken binnen een aantal inhoudelijke thema's, bijvoorbeeld bereik, toegankelijkheid, kwaliteit van het aanbod, doorgaande lijn en resultaten. Binnen deze thema's formuleren de gemeente en de partners vervolgens gezamenlijk concrete, bij voorkeur meetbare doelen en afspraken, die bijdragen aan het bereiken van het overkoepelende doel.

3. Monitoring en uitvoering

In deze fase staat de uitvoering en monitoring van de plannen en afspraken door gemeente en vve-partners centraal. De gemeente heeft hierin een belangrijke regierol: ze stimuleert, verbindt en bewaakt de voortgang van de uitvoering. Een gemeente kan bijvoorbeeld sturen op de uitvoering door afspraken met partners vast te leggen, bijvoorbeeld in: subsidievoorwaarden en subsidieverplichtingen voor voorschoolse educatie, een convenant of samenwerkingsovereenkomst of een kwaliteitskader of vve-handboek. Een zinvol onderdeel van deze fase is het maken van een uitvoeringsagenda. Hierin worden de afspraken uit de Afspraken-fase vertaald naar concrete acties, met een duidelijke planning, verantwoordelijken, en wijze van voortgangsbewaking. Gemeente en partners kijken samen hoe de uitvoering verloopt, of gemaakte afspraken worden nagekomen en welke resultaten zijn bereikt.

4. Evalueren en bijstellen

In deze fase wordt de input uit de vorige fase gebruikt om te evalueren en doelen, afspraken en werkwijzen bij te stellen. De kernvraag is: Wat kan er beter in het beleid en de uitvoering, en wie kan daar wat in betekenen? Dit gebeurt idealiter in een kwaliteitsdialoog met de betrokken partijen: de bestuurders (bijvoorbeeld in de LEA), beleidsmedewerkers en uitvoerende partners (bijvoorbeeld in de vve-werkgroep). Zo'n dialoog biedt ruimte voor het verhaal achter de cijfers: partners brengen hun ervaringen, context en inzichten in, waardoor de cijfers betekenis krijgen en gedragen besluiten kunnen worden genomen

3.3.2. Doelgroepdefinitie van voorschoolse educatie

Gemeenten hebben een verplichting tot het aanbieden van voldoende voorzieningen voor voorschoolse educatie in zowel aantal als spreiding voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand binnen de gemeente. Met de voorgestelde wetswijziging worden gemeenten gewezen op hun taak om criteria af te spreken, waarmee achterstand in de Nederlandse taal als gevolg van de sociaaleconomische omgeving kan worden bepaald. Dit zorgt voor een meer gedeelde afbakening van de vve-doelgroep. Iedere gemeente is hierin vrij om eigen criteria te bepalen. Dit verheldert dat voorschoolse educatie niet is bedoeld voor kinderen met de grootste ontwikkelingsachterstanden, maar voor kinderen die door de omgeving waarin ze opgroeien, zich minder goed (dreigen te) ontwikkelen.

Hiermee ontstaat meer landelijke eenduidigheid in de doelgroep van voorschoolse educatie en wordt voorkomen dat kinderen naar voorschoolse educatie gaan, die beter geholpen zijn met hulp of aanbod elders. Ook wordt voorkomen dat de doelgroep die de gemeente aanwijst voor voorschoolse educatie, qua omvang te sterk afwijkt van de doelgroep waarvoor de gemeente middelen ontvangt op basis van de CBS-indicator.

Tegelijkertijd blijft er ruimte om als gemeente zelf de criteria te kiezen waarmee sociaaleconomische achterstand in beeld wordt gebracht. Gemeenten bepalen met andere woorden hoe zij die achterstand operationaliseren en welke instrumenten ze daarbij inzetten.

Hierna wordt toegelicht op welke manier gemeenten de criteria van de hier bedoelde wetswijziging zouden kunnen operationaliseren.

Door het CBS is in het kader van de herijking van de indicator voor onderwijsachterstanden onderzocht welke achtergrondkenmerken het meest bepalend zijn voor een risico op achterstand.¹³² Dat zijn achtereenvolgens:

1. het hoogstbehaalde opleidingsniveau van beide ouders;
2. het vermogen van het huishouden;
3. de aanwezigheid van problematische schulden;
4. het land van herkomst van de ouders;
5. de ouderlijke structuur (bijv. een éénouder gezin of de situatie waarbij een kind niet bij de juridische ouders woont);
6. de verblijfsduur van de moeder in Nederland;
7. of de ouders verdacht zijn van een misdrijf;
8. en de sociaaleconomische status van de schoolpopulatie.

Naast inhoudelijke overwegingen (welke achtergrondkenmerken spelen de grootste rol), is het ook belangrijk om rekening te houden met de mate waarin informatie over achtergrondkenmerken beschikbaar is bij gemeenten, dan wel of benodigde informatie eenvoudig is uit te vragen bij ouders of verzorgers. Op basis van inhoudelijke en pragmatische afwegingen kan voor de doelgroepdefinitie van voorschoolse educatie worden gedacht aan de volgende twee achtergrondkenmerken:

1. het hoogstbehaalde opleidingsniveau van ouders én
2. de taalomgeving thuis: de thuistaal en de mate waarin met een kind wordt gesproken en wordt voorgelezen.

Aanvullend kan nog gekeken worden naar de ouderlijke structuur.

Gemeenten doen er goed aan om ook af te spreken wat de 'afkapwaarde' is per kenmerk, want ook dat zorgt voor helderheid en eenduidigheid. Bijvoorbeeld, bij welk opleidingsniveau en bij welke taalomgeving thuis is er sprake van sociaaleconomische achterstand? Bij welk opleidingsniveau van de ouders gaat het om een laag opleidingsniveau, waarbij een veelgebruikte grens ligt bij een diploma op maximaal mbo 2 niveau. Voor de taalomgeving thuis is een heldere afkapwaarde lastiger. Mede daarom verdient het aanbeveling om hiervoor een gestandaardiseerd instrument te gebruiken. In het geval van de ouderlijke structuur is juist weer eenvoudiger. Hierbij geldt dat kinderen die opgroeien in een één oudergezin meer risico op onderwijsachterstand lopen.¹³³

Voorbeeld van een uitgewerkte doelgroepdefinitie ve

Het voorgaande leidt ertoe dat een uitgewerkte doelgroepdefinitie van voorschoolse educatie er bijvoorbeeld zo uit kan zijn:

Kinderen komen in aanmerking voor voorschoolse educatie wanneer:

- hun ouders laag opgeleid zijn, dat wil zeggen maximaal een diploma op mbo 2 niveau hebben;
- zij opgroeien in een arme en niet-stimulerende taalomgeving thuis, wat blijkt uit score x op instrument y;
- zij opgroeien in een één-oudergezin.

¹³² CBS, *Onderzoek herijking risico-indicator onderwijsachterstanden basisonderwijs*, 2026.

¹³³ Idem.

3.3.3. Streefdoel vroegschoolse educatie

In het wetsvoorstel wordt de term 'resultaatafspraken vroegschoolse educatie' vervangen voor 'een concreet streefdoel voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan het einde van het tweede leerjaar'. Gemeenten en schoolbesturen dienen dus gezamenlijk een concreet streefdoel af te spreken voor van het ontwikkelingsniveau van kinderen aan het einde van het tweede leerjaar. Met de term 'streefdoel' beoogt de regering te verduidelijken dat het hierbij gaat om een streefdoel dat in de toekomst ligt en dat op groepsniveau ligt. De regering beoogt dus niet dat het streefdoel gaat om prestaties van individuele kinderen.

4 **Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving**

4.1 Internationale verdragen: het recht op onderwijs

Dit wetsvoorstel versterkt de waarborg van verschillende kinder- en mensenrechten, waaronder het recht op onderwijs en het recht op ontplooiing van talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van jongeren. Het recht op onderwijs is te vinden in artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 13 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC) en artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het Kind. In het bijzonder kan gewezen worden op genoemd artikel 24 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waarbij Nederland is aangesloten, dat bepaalt dat kinderen recht hebben op 'het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid'. De staten die verdragspartij zijn 'streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden'. Het Kinderrechtencomité stelt hierover ook: "all children have the right to opportunities to survive, grow and develop, within the context of physical, emotional and social well-being, to each child's full potential". Daarnaast verklaart de UNESCO Verklaring van Salamanca (ondertekend door 91 landen, waaronder Nederland) dat ieder kind een fundamenteel recht heeft op onderwijs.

Het wetsvoorstel is erop gericht dat voor ieder kind het volledige leer- en ontwikkelpotentieel structureel wordt vergroot, door negatieve effecten van omgevingsfactoren hierop te verminderen. De mogelijkheden waarin het wetsvoorstel voorziet om basisbekostiging aan te wenden voor dit doel en indien nodig, vanuit OCV aanvullend te bekostigen, dragen daarmee bij aan de genoemde kinder- en mensenrechten.

4.2 Verhouding tot de vrijheid van onderwijs

Op grond van artikel 23 van de Grondwet worden eisen aan de deugdelijkheid van het onderwijs gesteld bij wet. Deze eisen moeten voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste, inhoudende dat de wetgeving noodzakelijk is en dat het middel evenredig is in relatie tot het doel.

Vanuit de gedachte van grondwettelijke onderwijsvrijheid en autonomie is de bekostiging vrij te besteden door onderwijsinstellingen.¹³⁴ Die autonomie is niet absoluut en kan worden beperkt. Dergelijke beperkingen dienen wel proportioneel te zijn: evenredig aan het beoogde doel en geschikt 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). Daarnaast gelden voor schoolbesturen verantwoordingsverplichtingen, zoals een jaarverslag, hebben de medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht een controlerende rol, geldt een

¹³⁴ Artikel 23 van de Grondwet.

verplichte accountantscontrole op de jaarstukken en wordt toezicht gehouden door de inspectie.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is nadrukkelijk rekening gehouden met de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs en de vereisten die daaruit voortvloeien. In de eerste plaats is ervoor gekozen de GLO-interventies niet als wettelijke taak te formuleren in de sectorwetten. Dit heeft tot gevolg dat schoolbesturen de vrijheid behouden om naar eigen inzicht op een doelmatige wijze de bekostiging in te zetten.

In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel op zodanige manier in de uitbreiding van de bestedingsmogelijkheden van bekostiging dat alle bekostigde schoolbesturen, ongeacht of zij aanvullende bekostiging ontvangen voor de genoemde interventies, de (basis)bekostiging rechtmatig kunnen uitgeven aan die interventies. Dit betekent een expliciete uitbreiding van de bestedingsmogelijkheden en daarmee ook een uitbreiding van de autonomie van schoolbesturen.

In de derde en laatste plaats bepaalt het wetsvoorstel – conform de geldende bekostigingssystematiek – dat voor de interventies ambtshalve aanvullende bekostiging kan worden verstrekt. Aanvullende bekostiging is in principe bestedingsvrij, in die zin dat over de aanwending ervan op de reguliere wijze verantwoording moet worden afgelegd en toezicht wordt gehouden. Ook hier wordt dus rekening gehouden met de autonomie van schoolbesturen en de inrichtingsvrijheid gerespecteerd.

4.3 Geldend nationaal recht

4.3.1. Bekostigingsstelsel

De schoolbesturen in het funderend onderwijs worden voor het grootste deel door de overheid bekostigd voor de kosten van personeel en exploitatie van die school en daarmee het bieden van onderwijs en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten.^{135 136 137} De bekostiging bestaat – kort gezegd – uit verschillende onderdelen: de basisbekostiging, de aanvullende bekostiging (en in het po ook nog de extra bekostiging) en de ondersteuningsbekostiging. De laatste genoemde bekostiging blijft hier buiten beschouwing. Daarnaast worden subsidies verstrekt.

Achtergrond bekostiging

Basisbekostiging en extra bekostiging

De basisbekostiging¹³⁸ betreft het grootste deel van de bekostiging van schoolbesturen. Met de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs (sinds 2023) en voortgezet onderwijs (sinds 2022) wordt zoveel als mogelijk gewerkt met een vast bedrag per leerling en een vast bedrag per school of vestiging. De extra bekostiging¹³⁹ geldt alleen in het primair onderwijs en is bedoeld voor scholen die door bepaalde omstandigheden hogere kosten hebben dan gemiddeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kleine basisscholen en basisscholen met nevenvestigingen.

Voor de basisbekostiging en de extra bekostiging is wettelijk vastgelegd dat de hoogte ervan zodanig moet worden vastgesteld dat zij voldoet aan de redelijke behoefte van

¹³⁵ Art. 115, eerste lid, WPO; 113, eerste lid, WEC; 5.4, derde lid, Wvo 2020. Ook samenwerkingsverbanden ontvangen bekostiging. Deze bekostiging is bedoeld voor lichte en zware ondersteuning per leerling. Het samenwerkingsverband beslist over de besteding en verdeling van het budget (Artt. 122 en 124 WPO; artt. 5.13 en 5.15 WVO 2020).

¹³⁶ 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.

¹³⁷ *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 265, nr. 3, p. 2-5.

¹³⁸ Artt. 116 WPO, 114 WEC, 5.4 WVO 2020.

¹³⁹ Art. 116, vierde lid, WPO.

een in normale omstandigheden verkerende school.¹⁴⁰ Deze bekostiging moet dus voldoende zijn om aan deugdelijkheidseisen te voldoen.

Aanvullende bekostiging

In geval van (1) bijzondere ontwikkelingen in het onderwijs¹⁴¹ en (2) bijzondere omstandigheden van een school¹⁴² kan de Minister van OCW in aanvulling op de basisbekostiging bekostiging verstrekken.

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 – of voor bepaalde scholengemeenschap bij amvb.¹⁴³¹⁴⁴ Hierbij kan rekening worden gehouden met school-, vestiging- of regio-specifieke omstandigheden. Zo kan er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het aantal leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden of het aantal nieuwkomers. Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak structureel van aard. Er kan ook aanvullende bekostiging worden verstrekt voor specifieke doelen, zoals het Nationaal Programma Onderwijs. Deze vorm van aanvullende bekostiging is vaak tijdelijk van aard.

In het tweede geval kunnen bijzondere omstandigheden aanleiding zijn om een individueel schoolbestuur op aanvraag bekostiging in aanvulling op de basisbekostiging te verstrekken. Bijvoorbeeld 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. Hieraan kunnen verplichtingen worden verbonden.

Gerichte bekostiging

Met het wetsvoorstel gerichte bekostiging – dat op dit moment nog in ontwikkeling is – wordt een variant op de aanvullende bekostiging voor bijzondere ontwikkelingen geïntroduceerd. In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om gerichte bekostiging te verstrekken voor (a) het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs voor zover het betreft de basisvaardigheden, gelijke kansen van leerlingen en de bekwaamheid, beschikbaarheid van onderwijspersoneel en bij AMvB te bepalen onderwerpen en (b) spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang. Aan de gerichte aanvullende bekostiging kan gedurende vijf jaar verplichtingen worden opgelegd. Deze periode kan eenmaal met vijf jaar worden verlengd. Het bevoegd gezag kan per school of vestiging afzien van de ambtshalve verstrekt gerichte bekostiging.

Subsidies

Met subsidies kunnen middelen aan schoolbesturen worden toegekend voor een specifiek doel.¹⁴⁵ Ingevolge bijvoorbeeld artikel 71, eerste lid, van de WPO kan de Minister aanvullende middelen ter beschikking stellen die niet strekken tot bekostiging van het onderwijs, maar (in)direct nodig zijn voor de uitvoering van het onderwijs of de bevordering van deelname aan het onderwijs. Daarnaast biedt de Wet overige OCW-subsidies een grondslag voor subsidiering.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 116, vijfde lid, van de WPO.

¹⁴¹ Artt. 119 WPO, 117 WEC, 5.9 WVO 2020.

¹⁴² Artt. 120 WPO, 118 WEC, 5.10 WVO 2020.

¹⁴³ Hierbij geldt wel dat deze vorm van aanvullende bekostiging in het primair onderwijs soms ook is vormgegeven als aanvraagregeling.

¹⁴⁴ Ingevolge artikel 5.9, derde lid, van de WVO2020 worden bij of krachtens amvb nadere regels gesteld over het verstrekken van aanvullende bekostiging voor een scholengemeenschap met een hoofd- of nevenvestiging waaraan elk van de schoolsoorten, genoemd in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a tot en met d, wordt verzorgd.

¹⁴⁵ Het is in uitzonderlijke gevallen ook mogelijk subsidies ambtshalve te verstrekken, maar dit komt zelden voor.

¹⁴⁶ De algemene kaders voor subsidies zijn vastgelegd in: Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet overige OCW-subsidies en de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS.

Aan bekostiging ligt de lumpsum-gedachte ten grondslag, inhoudende dat schoolbesturen een grondwettelijke vrijheid hebben in de besteding van de bekostiging. Wel is in de onderwijswetgeving bepaald voor welke kosten de bekostiging is bestemd ("de bestedingsdoelen") en binnen welke kaders de middelen ingezet moeten worden. Kort gezegd ontvangen schoolbesturen op basis van de geldende onderwijswetgeving: basisbekostiging (incl. ondersteuningsbekostiging en in het primair onderwijs extra bekostiging), aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen en bijzondere omstandigheden, subsidies en bekostiging via samenwerkingsverbanden. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gerichte bekostiging komt daar een vorm van aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen bij, namelijk de gerichte bekostiging. Het onderhavig wetsvoorstel voorziet in een nieuwe vorm van aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden. Uit onderstaande tabel blijkt hoe dit nieuwe instrument zich verhoudt tot de (eigenschappen van de) geldende instrumenten en het nieuwe instrument.

Tabel 1: Eigenschappen financieringsinstrumenten na introductie gerichte bekostiging

Vorm	Doelgroep	Delegatie	Op aanvraag	Sturing	Mate van snelheid	Doorlopend	Admin. Lasten School bestuur	Uitvoeringskosten
Basis Bekostiging	Alle school besturen	Beiden	Nee	Zeër beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag
Extra bekostiging po	Specifiek	AMvB	nee	Zeër beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag
Aanvullend bijzondere ontwikkeling- en sector	Sector Soms specifiek	Min. regeling	Nee ^a	Beperkt	Hoog	Regeling afhankelijk	Laag	Middel
Aanvullend Gericht	Specifiek	Beiden	Nee	Hoog	Laag ^b	Regeling afhankelijk	Middel ^c	Hoog
Aanvullend bijzondere omstandigheden- en school	Specifiek	Min. regeling	Ja	Beperkt	Hoog	Regeling afhankelijk	Laag	Middel
Aanvullend gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden	Specifiek	Beiden	Nee	Beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Middel-hoog
Subsidie	Specifiek	Min. regeling	Ja ^d	Hoog	Laag	Max 5 jaar	Hoog	Hoog
Bekostiging samenwerking verbanden	Alle samenwerkingsverbanden	Min. regeling	Nee	Zeër beperkt	Hoog	Doorlopend	Laag	Laag

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

^b Bij spoed kan er op zeer korte termijn een regeling worden opgesteld, voor andere gevallen moet er een AMvB worden opgesteld.

^c Afhankelijk van de invulling van de regeling

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

4.3.2. Verhouding middelen OAB en ROK

De aanvullende bekostiging voor de genoemde interventies hebben raakvlakken met de geldende extra ondersteuning aan leerlingen met een risico op onbenut leerpotentieel. Het betreft hier de extra (basis)bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden¹⁴⁷ in het primair onderwijs en de *Regeling onderwijskansen* in het voortgezet onderwijs (ROK).¹⁴⁸ Deze middelen zijn bedoeld om in te zetten in het primaire onderwijsproces zelf, of voor activiteiten die daar rechtstreeks mee samenhangen. Schoolbesturen kunnen deze bekostiging bijvoorbeeld gebruiken om extra onderwijspersoneel in te zetten in de klas voor leerlingen uit de doelgroep of extra onderwijstijd aan te bieden (wederom dus in 'de klas'). De in het wetsvoorstel voorziene aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden is gericht op de voorwaarden waaronder leerlingen tot leren en ontwikkelen komen. De middelen zijn in dit geval dus bedoeld voor het bekostigen van materiële en immateriële voorzieningen die voor *randvoorwaarden* zorgen om leerlingen in een kwetsbare omgeving beter aan het primaire onderwijsproces deel te laten nemen.

4.3.3. Staatssteun/aanbesteding

Onderwijsinstellingen zijn een aanbestedende dienst en zijn daarmee gebonden om activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel marktconform en volgens de aanbestedingsregels uit te voeren. Schoolbesturen dienen zich ervan bewust te zijn dat zij gebruik maken van publieke middelen.

Bij het opzetten van het verrijkte ontwikkelaanbod kan de regering zich voorstellen dat in veel gevallen maatschappelijke organisaties een rol kunnen vervullen. Bijvoorbeeld in de cultuursector via bestaande netwerken, combinatiefunctionarissen cultuur (de cultuurcoaches) en bibliotheken. Ook op het vlak van leefstijl, jeugd en welzijn kan met diverse partijen worden samengewerkt, zoals met buurtwerk, buurtsportcoaches, zwembaden en speelverenigingen. In voorkomende gevallen kunnen ook partijen met een winstoogmerk betekenis hebben in de GLO-interventies. Zo zijn er commerciële sportaanbieders die een betekenis kunnen hebben in het aanbod rond de school of schoolvestiging, en is er ook kinderopvang¹⁴⁹ met een winstoogmerk. Daarnaast zijn er ook commerciële aanbieders van schoolmaaltijden. Van scholen wordt verwacht dat de activiteiten van organisaties waarmee samengewerkt wordt tegen kostprijs aangeboden worden.

5. Gevolgen

5.1. Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens

Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor aanvullende bekostiging en biedt schoolbesturen de mogelijkheid om basisbekostiging aan te wenden voor noodzakelijke randvoorwaarden voor deugdelijk en toegankelijk onderwijs. Uit de voorgestelde wijzigingen vloeien dus geen directe gegevensverwerkingen voort. Wel is het noodzakelijk om persoonsgegevens te verwerken bij de uitvoering van activiteiten waarvoor op grond van dit wetsvoorstel bekostiging wordt verleend, bijvoorbeeld bij de organisatie van een programma ter verrijking van de schooldag, of bij de werkzaamheden van de brugfunctie. In zo'n geval is het schoolbestuur zelf verwerkingsverantwoordelijk, en vindt de verwerking van persoonsgegevens voornamelijk plaats op basis van toestemming van betrokkenen of één van de andere grondslagen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).¹⁵⁰ Daarbij is van belang dat de brugfunctie onder de brede begripsbepaling van personeel in de zin van o.a. artikel 115, tweede lid, sub a, van de WPO valt. AVG-grondslagen die van toepassing zijn op personeel (zoals bijvoorbeeld ook een intern begeleider) zullen

¹⁴⁷ Art. 116, vierde lid, onderdeel e, WPO.

¹⁴⁸ Op grond van art. 5.9 WVO 2020 (aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen).

¹⁴⁹ Kinderopvang kan van betekenis zijn vanwege de pedagogische expertise die zij kunnen leveren.

¹⁵⁰ Artikel 6, eerste lid, van de AVG.

daarom, voor zover relevant voor de uitvoering van de brugfunctie, op deze rol ook van toepassing zijn.

Er vindt ook geen directe verwerking van persoonsgegevens plaats bij de wijzigingen ten aanzien van het overleg onderwijsachterstandenbeleid en vve. Het wetsvoorstel wijst gemeenten op hun taak om de doelgroep van voorschoolse educatie te bepalen. Gemeenten dienen criteria af te spreken die iets zeggen over de sociaaleconomische omgeving waarin een kind opgroeit waardoor ze een risico op onderwijsachterstand lopen, maar gemeenten komen in het kader van de vve-taken niet over deze informatie van een individueel kind te beschikken.¹⁵¹

5.2. Gevolgen voor het doenvermogen

In algemene zin verwacht de regering dat dit voorstel een positief gevolg heeft op het doenvermogen. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat schoolbesturen niet meer voor de individuele programma's een aanvraag hoeven in te dienen en daarover apart hoeven te verantwoorden. Ook draagt het wetsvoorstel eraan bij dat schoolbesturen die aanvullende bekostiging voor gelijke leervoorwaarden ontvangen plannen voor de langere termijn kunnen maken, zoals het investeren in voorzieningen en activiteiten of het aannemen en behouden van personeel.

5.3. Gevolgen voor de regeldruk

De regering verwacht een besparing van regeldrukkosten voor schoolbesturen ten opzichte van de huidige situatie, omdat aanvullende bekostiging bij gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden zorgt voor een verlichting van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige subsidieprogramma's. Schoolbesturen hoeven geen aanvraag meer in te dienen en de verantwoording over de middelen gaat meelopen in het reguliere proces rondom het jaarverslag en de jaarrekening. Van scholen die aanvullende bekostiging ontvangen wordt verwacht dat zij keuzes maken op basis van het beschikbare budget en hun eigen context: welke belemmeringen om goed te kunnen deelnemen aan het onderwijs spelen het sterkst bij hun leerlingen, en welke (combinatie van) interventie(s) sluit daar het beste bij aan? Dit verschilt per school en is ook afhankelijk van de beschikbare middelen, de lokale infrastructuur en de samenwerking met andere lokale partijen. Ook kan de invulling per onderwijssoort variëren: het speciaal onderwijs en (speciaal) voortgezet onderwijs hebben door hun regionale functie niet te maken met één wijk, maar meestal met meerdere gemeenten. De landelijke kennisopbouw en kennisdeling die onder de huidige subsidieregelingen is opgebouwd wordt gecontinueerd, om schoolbesturen ook te ondersteunen in het maken van dit soort keuzes en hoe zij zo goed mogelijk aan de succesvoorwaarden kunnen werken¹⁵² om de benoemde mogelijke effecten uit de beleidstheorie tot stand te brengen.

De regering verwacht geen wijziging van regeldruk ten aanzien van de aanpassingen in het overleg onderwijsachterstandenbeleid. In de wet is namelijk al opgenomen dat het voeren van overleg over vier onderwerpen een wettelijke verplichting is. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de regelgeving over de werkwijze te verduidelijken. Ten aanzien van de wijziging van de doelgroep definitie voorschoolse educatie verwacht de regering geen wijziging van regeldruk. Gemeenten hebben al de wettelijk verplichting om te bepalen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Met deze wijziging worden gemeenten gewezen op hun taak om criteria af te spreken, waarmee onderwijsachterstand als gevolg van de sociaaleconomische omgeving kan worden bepaald.

¹⁵¹ Slechts het consultatiebureau beschikt – met toestemming van de ouder – over deze gegevens, en geeft op basis van de door B&W gestelde criteria een VE-indicatie af. Het bureau deelt de gegevens niet met derden, zoals school en gemeente, tenzij de ouder daar uitdrukkelijke toestemming voor geeft.

¹⁵² Hier is al veel onderzoek naar gedaan. Zie bijvoorbeeld 'programmamakenmerken die bijdragen aan effectiviteit' op p70 van het rapport Sardes & SEO.

6. Uitvoering

Gelijktijdig met het in internetconsultatie gaan van dit wetsvoorstel, zal de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verzocht worden om een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel uit te voeren. De opbrengsten hiervan zullen na internetconsultatie worden toegevoegd.

7. Toezicht en handhaving

Ten aanzien van de wijzigingen in het kader van de aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden blijft de Inspectie van het Onderwijs toezicht houden via het kwaliteits- en financiële toezicht. Aanvullende bekostiging gaat mee in de reguliere verantwoording op het jaarverslag. De accountant voert een jaarlijkse controle uit op het jaarverslag van de onderwijsinstelling. De Inspectie van het Onderwijs houdt vervolgens toezicht op het werk van de betrokken accountants.

Ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten blijft de Inspectie van het Onderwijs toezichthouden via het gemeentelijk toezicht. Dit betreft het toezicht op het overleg onderwijsachterstanden en de taken van gemeenten ten aanzien van vve. Dat wordt gedaan door middel van dialoog gestuurd toezicht, waarbij er ruimte is voor kennisuitwisseling.

8. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de huidige subsidieprogramma's Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris en School en Omgeving omgezet worden in aanvullende bekostiging. Daarbij worden de budgetten van de subsidieregelingen op de OCW-begroting bij de invoering overgeheveld naar de bekostiging. Daarmee heeft het voorstel geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting.

Voor schoolbesturen kan het voorstel wel financiële gevolgen hebben, omdat de wijze waarop zij de middelen ontvangen verandert. Ten tijde van de subsidieregelingen moesten scholen een aanvraag doen voor subsidie en werden bij de subsidieregelingen Brugfunctionaris en School en Omgeving vervolgens, na rangschikking op basis van de onderwijsachterstandenindicator, de hoogte van de subsidies bepaald. Scholen waarvan minstens 30% van de leerlingen uit een huishouden met een laag inkomen kwamen in aanmerking voor Schoolmaaltijden. SBO-, VSO-, PRO- en SO-scholen kwamen allemaal in aanmerking voor deelname. In de nieuwe situatie worden de middelen voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden verdeeld op basis van een nog te ontwikkelen indicator van het CBS, om zo aan te kunnen sluiten bij de mate van problematiek. Het kan zijn dat scholen die eerst geen subsidie aangevraagd hadden, nu wel in aanmerking komen voor de aanvullende bekostiging en dat andere scholen minder of geen financiële middelen krijgen dan voor de wetwijziging. Aangezien de indicator nog in ontwikkeling is, zijn deze effecten op dit moment nog niet in beeld. Bij de totstandkoming van de AMvB en de ministeriële regeling ter uitvoering van de voorliggende wetwijzigingen worden dit uitgewerkt.

9. Caribisch Nederland

Vanwege de wens om zoveel mogelijk rechtseenheid tot stand te brengen, is het uitgangspunt dat wet- en regelgeving voor Europees Nederland zoveel mogelijk gelijk is aan de wet- en regelgeving van Caribisch Nederland (CN), tenzij er bijzondere omstandigheden zijn waardoor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheiden van Europees Nederland (pas-toe-of-leg-uit). Deze bijzondere omstandigheden kunnen onder meer te maken hebben met het insulaire karakter van CN, de kleinschaligheid of de geografische ligging. Daarvan is in dit geval sprake.

Op dit moment worden de middelen voor Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris en School en Omgeving op CN uitgekeerd aan de openbare lichamen. De kleine schaal en lokale context vragen een andere aanpak om de kinderen te bereiken en voor het goed inregelen van deze interventies in de praktijk. Het ministerie van OCW trekt hierin

samen op met de ministeries van VWS, SZW en BZK, om zo vanuit het Rijk bij te dragen aan een integrale aanpak op jeugd in het sociaal domein. Om deze reden is ervoor gekozen om CN niet mee te nemen in dit wetstraject en om ook vanaf 2029 de middelen uit te blijven keren aan de openbare lichamen en dus niet aan de scholen.

10. Evaluatiebepaling

Om de output en outcome van dit wetsvoorstel te monitoren zal er vanaf de inwerkingtreding een monitoringsprogramma worden opgezet. Onderdeel daarvan is een wetsevaluatie. Dit wetsvoorstel wordt vijf jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd op de doeltreffendheid en effecten van de artikelen 115, vierde en zevende lid, en 119b WPO – en gelijklopende artikelen in de WEC en de WVO 2020 – in de praktijk. Voor de evaluatie wordt in ieder geval gedacht aan het monitoren of de verstrekte middelen door het bevoegd gezag worden ingezet zoals beoogd, in hoeverre de onderliggende mechanismes uit de beleidstheorie van de drie interventies (waaronder een verbetering van het welzijn) ook zo worden ervaren en of de beoogde doelstellingen voor leerlingen en docenten behaald worden. Hiervoor wordt in ieder geval onderzocht of leerlingen op scholen die aanvullende bekostiging hebben ontvangen beter in staat zijn om deel te kunnen nemen aan het onderwijs, of er veranderingen zichtbaar zijn op de onderwijsresultaten¹⁵³ en welke veranderingen docenten ervaren. Daarnaast wordt onderzocht of deze wetwijziging ook effect heeft gehad op scholen die geen aanvullende bekostiging ontvingen, terwijl dat niet werd beoogd met dit wetsvoorstel. De inzichten worden gebruikt om te bepalen of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad en of er aanpassingen wenselijk zijn. Voor de evaluatie is het aannemelijk dat het in ieder geval nodig is om gegevens over prestaties van leerlingen op 1. de doorstroomtoets, 2. (staats)examens en 3. leerlingvolgsysteem-toetsen (bijvoorbeeld via NCO) te verzamelen, verwerken en benutten. Bij de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie worden uitvoerings-DPIA's uitgevoerd.

Naast de wetsevaluatie zal er in het monitoringsprogramma aandacht worden besteed aan de metingen van output van dit wetsvoorstel. Bijvoorbeeld voor hoeveel leerlingen er een verrijkt aanbod en maaltijden worden aangeboden, hoeveel uren verrijkt aanbod dit zijn en welke kosten er voor gemaakt worden. Ditzelfde geldt voor de inzet van de brugfunctionaris.

Deze bepaling betreft alleen de onderdelen die betrekking hebben op het verruimen van de bestedingsdoelen en de aanvullende bekostigingsgrondslag bij gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden aangezien voor de overige onderdelen via het toezicht van de inspectie informatie over de doeltreffendheid en effectiviteit opgehaald kan worden.

11. Advies en consultatie

11.1. Reactie op advies Onderwijsraad

PM

11.2. Reactie op internetconsultatie

PM

11.3. Reactie op advies Adviescollege toetsing regeldruk

PM

¹⁵³ De duur en het peilmoment van het onderzoek is hierbij van belang. De ervaringen vanuit eerdere beleidsprogramma's leren ons dat er op korte termijn vaak eerst indirecte effecten zichtbaar zijn (denk aan motivatie of meer gaan lezen in de vrije tijd) en dit pas later doorwerkt in de leerprestaties.

12. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 augustus 2028, zodat de bekostiging kan worden verstrekt vanaf 1 januari 2029. De uitvoerders hebben dan voldoende tijd voor de omzetting van de betreffende subsidies via een nog op te stellen AMvB in aanvullende bekostiging bij gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden.

B. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikelen I, onderdeel A, II, onderdeel A, III, onderdeel B (artikel 115, vijfde en zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 113, vijfde en zevende lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 5.4, vijfde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Aan artikel 115 van de Wet op het primair onderwijs wordt een nieuw vijfde artikellid ingevoegd waarmee een bevoegd gezag de mogelijkheid krijgt de bekostiging die zij ontvangt voor de kosten van personeel en exploitatie van de school, uitgewerkt in de bestedingsdoelen van het tweede lid van voornoemd artikel, ook aan te wenden voor andere kosten ("andere doelen"). Deze andere kosten betreffen 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 (onderdeel a) en het aanbieden van maaltijden op school voor leerlingen (onderdeel b). Deze kosten laten zich niet vatten in de reguliere bestedingsdoelen. Bovendien richten deze "andere doelen" zich vooral op randvoorwaarden voor deugdelijk onderwijs en dragen zij bij aan het vergroten van de deelname aan het onderwijs, terwijl de reguliere bestedingsdoelen zijn gericht op voorzieningen of activiteiten ten behoeve van het onderwijs, of daarmee rechtstreeks samenhangend.¹⁵⁴ Om deze reden wordt dit in een ander artikellid dan de bestedingsdoelen van artikel 115, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs geregeld.

De activiteiten van het huidige subsidieprogramma School en Omgeving zullen met onderhavige wetswijziging vallen onder onderdeel a. Het huidige subsidieprogramma Schoolmaaltijden valt onder onderdeel b. In het algemeen deel zijn deze programma's nader toegelicht. Dat geldt ook voor het programma Brugfunctionaris. In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat de brugfunctie wel dicht op de activiteit van onderwijs staat en – gelet op de brede begripsbepaling van artikel 115, tweede lid, sub a, WPO – valt onder de kosten voor personeel. Een bevoegd gezag kan de bekostiging daarom aanwenden voor de kosten van de personele uren voor een brugfunctie. Het nieuwe zevende lid bepaalt dat voor de kosten, genoemd in het nieuwe vijfde lid, bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld ter uitvoering daarvan. Aldus wordt aangesloten bij de geldende systematiek van de in het eerste en tweede lid genoemde bestedingsdoelen.

Deelname aan de voorzieningen of activiteiten die het bevoegd gezag onder haar verantwoordelijkheid organiseert die zijn gericht op de doelen van de artikelen 115, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs, 113, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra en 5.4, vijfde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage. De artikelen 41a WPO, 46a WEC en 8.32 WVO 2020 zijn onverkort van toepassing.

De artikelen 113 van de Wet op de expertisecentra en 5.4 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 worden overeenkomstig de WPO gewijzigd, met uitzondering van de in de WPO voorziene nieuwe grondslag om bij AMvB regels te kunnen stellen ter uitvoering van de basisbekostiging (het nieuwe zevende lid). Deze grondslag wordt niet geregeld in het voortgezet onderwijs, aangezien de wijze waarop in artikel 5.4, derde lid, van de WVO 2020 deze bevoegdheid is geformuleerd afwijkt van de systematiek in de WPO en de WEC. De delegatiegrondslag voor de basisbekostiging in het voortgezet onderwijs is beperkt tot de berekeningswijze en deze is niet van toepassing op de in het wetsvoorstel geregelde interventies. Een delegatiegrondslag is derhalve niet nodig.

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 1999/00, 27 265, nr. 3, p. 2-5.

Artikelen I, onderdeel B, II, onderdeel B, III, onderdeel C (artikel 119b van de Wet op het primair onderwijs, artikel 117b van de Wet op de expertisecentra, artikel 5.9b van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

De nieuwe artikelen 119b van de Wet op het primair onderwijs, 117b van de Wet op de expertisecentra en 5.9b van de Wet voortgezet onderwijs 2020 introduceren een nieuwe grondslag voor aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden. De huidige grondslagen in voornoemde sectorwetten voor aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen en bijzondere omstandigheden voorzien slechts in een delegatiegrondslag voor het stellen van regels bij ministeriële regeling. Omdat het in dit specifieke geval de voorkeur verdient de bevoegdheid tot het stellen van regels bij AMvB toe te kennen,¹⁵⁵ wordt een nieuwe grondslag voor aanvullende bekostiging voorgesteld. Ook omdat deze vorm van aanvullende bekostiging op andere doelen kan zien dan de reguliere bestedingsdoelen van de artikelen 115, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, 113, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra en 5.4, vierde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

Het eerste lid regelt waarvoor de minister de aanvullende bekostiging kan verstrekken, namelijk voor de andere doelen dan de reguliere bestedingsdoelen waarvoor het bevoegd gezag haar bekostiging kan aanwenden (artikel 115, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 113, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 5.4, vijfde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020) en de personele uren van een brugfunctie. Hiermee worden de huidige subsidieprogramma's School en Omgeving, Schoolmaaltijden en de Brugfunctionaris bedoeld.

Het tweede en derde lid bepalen op welk niveau de aanvullende bekostiging wordt geregeld. Dit is voor de GLO-interventies bij of krachtens AMvB. In deze AMvB worden onderwerpen geregeld zoals de indicator waarmee de aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden over schoolbesturen wordt verdeeld.

Artikel I, onderdeel C (artikel 160, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs)

In artikel 160, eerste lid, onderdeel a, sub 1, van de Wet op het primair onderwijs wordt verduidelijkt waarover gemeenten afspraken moeten maken ten aanzien van de doelgroep voor voorschoolse educatie. Gemeenten dienen criteria af te spreken, waarmee kan worden bepaald welke kinderen een risico lopen op achterstand in de Nederlandse taal als gevolg van de sociaaleconomische omgeving. Gemeenten kunnen zelf de criteria kiezen waarmee sociaaleconomische achterstand in beeld wordt gebracht. In het algemeen deel is toegelicht waaraan gedacht kan worden.

Het nieuwe onderdeel b van voornoemd artikel verduidelijkt ten aanzien van de vroegschoolse educatie dat het college van burgemeester en wethouders afspraken moet maken over een concreet streefdoel ten aanzien van het ontwikkelingsniveau van kinderen aan het einde van het tweede leerjaar. Dit vervangt en verduidelijkt de huidige verplichting om resultaatafspraken te maken over de vroegschoolse educatie.

Artikelen I, onderdeel D, III, onderdeel A (artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 3.42, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs wordt geüniformeerd met artikel 3.42 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Beide artikelen regelen het overleg onderwijsachterstandenbeleid, in de praktijk Lokale Educatieve Agenda genoemd. De inhoud van artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs is – behoudens de wijziging in het tweede lid – met deze wetswijziging verder ongewijzigd.

In het *tweede lid* van voornoemd artikel wordt toegevoegd dat van de partijen genoemd in het eerste lid wordt verwacht dat zij de afspraken in het kader van het overleg met elkaar maken conform de beleidscyclus ("cyclisch werken"). Daarmee wordt bedoeld dat zij deze afspraken zoveel mogelijk vormgeven naar meetbare doelen die zij vervolgens

¹⁵⁵ Zie aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

uitvoeren, monitoren, evalueren en weer bijstellen. De inspectie rapporteert vervolgens in openbare rapporten in hoeverre het overleg onderwijsachterstandenbeleid is uitgevoerd.

Artikel 3.42, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt overeenkomstig gewijzigd.

Artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs wordt ook gewijzigd in het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet. Dit wetsvoorstel voegt een nieuw artikellid toe, luidende: "In het overleg, bedoeld in het eerste lid, eerste volzin, maken het college van burgemeester en wethouders en het bevoegde gezag van de betrokken scholen afspraken over de samenwerking tussen de scholen en de lokale teams, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet." In de Wet voortgezet onderwijs 2020 is dit geformuleerd na sub c als sub d: "d. de samenwerking tussen lokale teams als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet en de scholen." Dit wetsvoorstel treedt eerder in werking, zodat onderhavig wetsvoorstel rekening houdt met de hiervoor genoemde wijzigingen.¹⁵⁶

Artikel III, onderdeel D (artikel 5.39, tweede, derde en vierde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Artikel 5.39, tweede, derde en vierde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 regelt waaraan het bevoegd gezag overschotten van de bekostiging kan aanwenden. Hieraan wordt toegevoegd dat de overschotten ook kunnen worden aangewend voor de kosten bedoeld in artikel 5.4, vijfde lid, en vice versa. Zodra de wet Planmatige aanpak onderwijshuisvesting (EK 36692) door de Eerste Kamer is aangenomen, wordt eveneens de relevante bepaling in de WPO dienovereenkomstig aangepast.

Artikel III, onderdeel E (artikel 11.56, tweede en vierde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Hoofdstuk 11, paragraaf 5, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 regelt de wijze van toepassing van hoofdstuk 5 van voornoemde wet in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Artikel 11.56 van voornoemde wet over de bekostiging van scholen regelt welke bepalingen uit hoofdstuk 5 niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland. Aan het tweede lid en vierde lid van voornoemde bepaling wordt daarom toegevoegd dat de uitbreiding van de bestedingsdoelen als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel niet van toepassing is op Caribisch Nederland. Ook de aanvullende bekostigingsgrondslag van onderhavig wetsvoorstel is niet van toepassing op Caribisch Nederland. In het algemeen deel zijn hiervoor de redenen gegeven (*comply or explain*).

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel F (artikel 201c van de Wet op het primair onderwijs, artikel 178b van de Wet op de expertisecentra, artikel 13.15 van de Wet voortgezet onderwijs 2020)

Dit onderdeel voorziet in de evaluatie van de bepalingen over de bestedingsdoelen en de aanvullende bekostiging voor gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden, vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De evaluatie is bedoeld om de doeltreffendheid en effectiviteit van de maatregelen te onderzoeken, zodat kan worden bepaald of er aanscherpingen of aanvullingen wenselijk zijn.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Judith Zs.C.M. Tielen

¹⁵⁶ In het wetsvoorstel reikwijdte Jeugdwet wordt voorzien in "bevoegde gezag van de betrokken scholen" Dat moet zijn "bevoegde gezagen".