36 981 **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet primair onderwijs BES en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de invoering van de mogelijkheid voor het funderend onderwijs bijzondere verplichtingen te verbinden aan aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen (gerichte bekostiging)**

Nr. 6 **BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING**

Aan de Leden

Den Haag, 15 oktober 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) biedt hierbij haar advies aan over het wetsvoorstel gerichte bekostiging (36981).[1] De tijdelijke commissie staat in dit advies ten eerste stil bij de onderbouwing van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van gerichte bekostiging gelet op de inperking van de onderwijsvrijheid en de gevolgen van een mogelijke overlap tussen de doelen van gerichte bekostiging en basisbekostiging voor de bestedingsvrijheid van de basisbekostiging. Het tweede onderwerp van dit advies betreft de voorgestelde delegatie van de voorwaarden voor gerichte bekostiging aan de regering (en in spoedgevallen aan de minister) en de vraag of – gelet op het primaat van de wetgever en de gevolgen voor de onderwijsvrijheid - deze voorwaarden (deels) in de wet thuishoren. Hieronder wordt eerst kort stilgestaan bij de inhoud van het wetsvoorstel en het grondrechtelijk en constitutioneel kader.

Inhoud wetsvoorstel

De regering introduceert met dit voorstel een nieuwe vorm van financiering: de gerichte (aanvullende) bekostiging. Gerichte bekostiging kan worden ingezet voor het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Binnen dit brede doel zijn in het wetsvoorstel drie concrete doelen geformuleerd – kort gezegd het verbeteren van de basisvaardigheden, van de kansengelijkheid, van de professionaliteit van het onderwijspersoneel en het aanpakken van het lerarentekort.[2] De regering dient het wetsvoorstel in omdat zij ziet dat ondanks alle inspanningen, beleidsinitiatieven en extra geld het niet lukt om de resultaten op de

---

[1] De tijdelijke commissie heeft tijdens haar procedurevergadering van 10 september 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel gerichte bekostiging (36981). De vaste commissie voor commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is hierover geïnformeerd met een brief van 10 september 2026 (2026D42395).

[2] De concrete doelen zijn in artikel 119a van het wetsvoorstel als volgt geformuleerd: 1°. kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van taal, rekenen of wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid; 2°. gelijke kansen van leerlingen; 3°. de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel; en 4°. bij algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen. Hiernaast kunnen bij amvb concrete doelen worden toegevoegd waarvoor gerichte bekostiging ook kan worden ingezet, mits deze vallen binnen het brede doel zoals hierboven beschreven. Daarnaast kan de minister gerichte bekostiging verstrekken in spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang.

basisvaardigheden te verbeteren.[3] Gerichte bekostiging biedt volgens de regering de mogelijkheid om scholen structureel te bekostigen en daar ook - anders dan bij de basisbekostiging en aanvullende bekostiging – op te sturen door daar voorwaarden aan te verbinden.

Grondrechtelijk en constitutioneel kader

De tijdelijke commissie merkt op dat het wetsvoorstel invulling geeft aan de plicht die op de overheid rust om aanhoudend te zorgen voor het onderwijs. Tegelijkertijd raakt het wetsvoorstel aan de vrijheid van onderwijs doordat een nieuw financierings-instrument wordt geïntroduceerd waarbij kan worden gestuurd op bepaalde doelen. Zowel de zorgplicht van de overheid voor deugdelijk onderwijs als de vrijheid van onderwijs vloeien voort uit artikel 23 van de Grondwet.[4] De zorgplicht houdt een positieve verplichting in voor de overheid om te zorgen voor een stelsel van onderwijsvoorzieningen. De vrijheid van onderwijs bestaat uit de vrijheid van oprichting, richting en inrichting.[5] Voor dit wetsvoorstel is de vrijheid van inrichting het meest relevant. Concreet gaat de vrijheid van inrichting over de vrijheid om het onderwijs en de onderwijsorganisatie naar eigen inzicht te regelen. Het gaat om beheer en bestuur, de onderwijskundige identiteit, het schoolklimaat en een zekere ruimte voor het voeren van een aanstellings- en toelatingsbeleid voor docenten en leerlingen. De vrijheid van inrichting maakt het mogelijk om op concreet niveau vorm en inhoud te geven aan de vrijheid van richting. Daarnaast is er ook sprake van inrichtingsvrijheid buiten de richtingsvrijheid, namelijk organisatorische vrijheid. Daarbij kan worden gedacht aan capaciteitsbeleid of postcodebeleid bij de toelating van leerlingen.[6] De tijdelijke commissie merkt op dat de vrijheid van onderwijs niet onbeperkt is. De wetgever kan eisen van deugdelijkheid stellen aan het onderwijs. De grens die artikel 23 Grondwet daarbij in het bijzonder stelt is dat de vrijheid van richting wordt gerespecteerd, met name de keuze van leermiddelen en aanstelling van leraren. Deugdelijkheidseisen die door de wetgever kunnen worden gesteld, kunnen als minimumnormen worden gezien. Eisen kunnen pas worden gesteld als er een duidelijke noodzaak is. Of sprake is van noodzaak – en in het verlengde daarvan subsidiariteit – is aan de wetgever om te bepalen.[7] Verder is voor dit wetsvoorstel relevant dat artikel 23 Grondwet regelt dat de overheid openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet bekostigt. Om in aanmerking te komen voor financiering vanuit het Rijk, moet een school voldoen aan bekostigingsvoorwaarden die in de wet zijn opgenomen.[8]

De tijdelijke commissie merkt verder op dat het wetsvoorstel delegatie bevat aan de regering en de minister.[9] Bij een voorstel voor delegatie moet worden gewogen of er – gelet op het

---

[3] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 3.

[4] Enkele relevante internationale verplichtingen zijn artikel 18, lid 4 IVBPR, artikel 2, eerste Protocol EVRM (idem), artikel 13 IVESCR ((keuzevrijheid scholen ouders). Dit laatste artikel en artikel 28-29 IVRK bevatten ook inspanningsverplichtingen voor de overheid over de inhoud, toegankelijkheid en beschikbaarheid van het onderwijs.

[5] De vrijheid van oprichting ziet op het stichten en in stand houden van een school. Vrijheid van richting hangt nauw samen met godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen.

[6] Wetenschappelijk commentaar door D. Mentink & B.P. Vermeulen & Paul Zoontjens op artikel 23 Grondwet, nederlandrechtsstaat.nl, paragraaf 6.2.

[7] Idem, paragraaf 5.1. De wettelijke deugdelijkheidseisen voor bevoegde gezagen van openbare en bijzondere scholen hoeven niet gelijk te zijn, maar wel gelijkwaardig (paragraaf 11.1).

[8] J. Gerards, Grondrechten, *de nationale, Europese en internationale dimensie*, 2e druk, p. 382-392.

[9] Delegatie houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het stellen van regels wordt belegd bij een ander orgaan, meestal de regering of een minister. Delegatie moet worden geregeld in een wet. Al het overheidshandelen – dus ook het vaststellen van regels – moet namelijk berusten op een wettelijke grondslag (legaliteitsbeginsel). Delegatie kan plaatsvinden aan de regering, die de regels uitwerkt in een algemene maatregel van bestuur of aan

primaat van de wetgever keuzes moeten worden gemaakt die betrokkenheid vergen van het parlement, of dat deze keuzes kunnen worden overgelaten aan de regering of een minister. Het primaat van de wetgever houdt in dat de belangrijkste rechtspolitieke keuzes in de wet worden vastgelegd. De volksvertegenwoordiging beslist als medewetgever dan namelijk mee over de regels in de wet. Door de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van wetten, hebben wetten de meeste democratische legitimatie.[10] Dit geldt in mindere mate voor een algemene maatregel van bestuur (door de regering vastgesteld) of een ministeriële regeling.[11]

Inperking van de onderwijsvrijheid

Over het wetsvoorstel merkt de Raad van State allereerst op dat het een volgende stap is in meer centrale sturing vanuit het Rijk en daarmee in minder vrijheid voor het onderwijs. De Raad van State vraagt zich af of niet kan worden gesproken van een geleidelijke stelselwijziging. Een zekere mate van autonomie voor scholen en schoolbesturen volgt uit de Grondwet, zo merkt de Raad van State op. Een beperking van die vrijheid moet volgens de Raad van State niet verdergaan dan strikt noodzakelijk is en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Oftewel: staat de beperking in verhouding tot het nagestreefde doel en is de beperking geschikt om dat doel te bereiken (proportionaliteit)? En zijn er minder ingrijpende alternatieven voorhanden waarmee dit doel ook kan worden bereikt (subsidiariteit)? Als de regering een wijziging van het stelsel wenst van autonomie naar meer centrale sturing, moet dit volgens de Raad van State weloverwogen en expliciet gebeuren. In het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel ontbrak een probleemanalyse (voor zover mogelijk op basis van empirisch onderzoek) en bleek niet dat alternatieven zijn overwogen. De Raad van State vraagt zich af of bijvoorbeeld is overwogen om de aanvraagprocedure en de voorwaarden voor subsidies te vereenvoudigen, in plaats van de introductie van een nieuwe bekostigingsvorm. Gerichte bekostiging heeft volgens de Raad van State veel overeenkomsten met subsidies en zal - door de introductie van een nieuw instrument - zorgen voor een toename van administratieve lasten en complexiteit.[12] Daarnaast kan volgens de Raad van State gerichte bekostiging de bestedingsvrijheid die hoort bij de basisbekostiging, aantasten. Dit komt doordat gerichte bekostiging ook te besteden is aan onderwerpen waarvoor de basisbekostiging wordt gebruikt. Dit levert fundamentele vragen op over de autonomie van schoolbesturen, aldus de Raad van State. De Raad van State adviseert het wetsvoorstel nader te bezien waar het gaat om de wenselijke inrichting van het stelsel en de bestedingsvrijheid van scholen. Ook adviseert de Raad van State om aandacht te besteden aan een gemotiveerde probleemanalyse en effectieve probleemaanpak.

De regering heeft het advies van de Raad van State deels opgevolgd. De regering geeft

---

een minister die regels kan uitwerken in een ministeriële regeling. Zie C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer 2016, p. 59-61.

[10] Eindrapport van de commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985, p. 42-43.

[11] Zo zijn ministers verantwoording verschuldigd aan het parlement over de gestelde regels op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder geldt natuurlijk ook dat het parlement als medewetgever zelf besluit tot delegatie en ook in hoeverre wordt gedelegeerd. Ook kan het parlement het initiatief nemen (of er bij de regering op aandringen) om delegatie weer terug te draaien door middel van een wetswijziging. Voor- of nahang van de gedelegeerde regelgeving - waarbij de gedelegeerde regels worden voorgelegd aan het parlement – kunnen behulpzaam zijn bij het uitoefenen van controle op de lagere regelgeving door het parlement. Zie *Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving*, Prof. Mr. S.A.J. Munneke en Prof. Mr. L.C. Groen, WODC, p. 17.

[12] Volgens de Raad van State hebben de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en de Dienst Uitvoering Onderwijs hier ook op gewezen in de consultatie. Zie Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 4, p. 8.

allereerst aan zich niet te kunnen vinden in de constatering van de Raad van State dat met de tendens naar centrale sturing stilaan is wegbewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel (namelijk autonomie). De belangrijkste uitgangspunten blijven juist in stand voor het overgrote deel van de bekostiging, aldus de regering. Wel wordt door de regering onderkend dat in het voorstel te weinig aandacht is besteed aan de relatie met sturing. De regering constateert tegelijkertijd dat geld alleen de problemen onvoldoende oplost en dat betere sturing ook nodig is. In de toelichting is verduidelijkt dat autonomie en basisbekostiging het uitgangspunt blijven en dat gerichte bekostiging beperkt wordt ingezet voor specifieke onderwerpen.[13] Verder heeft de regering in reactie op het advies van de Raad van State de aanleiding, probleembeschrijving en probleemaanpak in de toelichting gewijzigd en aangevuld. De regering heeft verduidelijkt dat het voorstel is gebaseerd op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid'[14] en op gesprekken met het onderwijsveld. Uit het IBO blijkt volgens de regering dat thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort vragen om meer actieve sturing vanuit de overheid, zoals gerichte financiering. Verder geeft de regering aan dat zij het doel van het voorstel opnieuw heeft afgebakend naar het bevorderen van de noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Daarbinnen zijn drie concrete doelen opgenomen die volgen uit het IBO: het verbeteren van basisvaardigheden, van de kansengelijkheid van leerlingen, en het bestrijden van het lerarentekort en het verbeteren van hun bekwaamheid. Uit de gesprekken met het onderwijsveld blijkt dat een van de problemen is dat er te veel incidentele middelen via subsidies worden verstrekt. De regering heeft het wetsvoorstel daarom zo aangepast dat gerichte bekostiging structureel kan zijn. Met de aanpassing van het voorstel kan gerichte bekostiging voor maximaal vijf jaar worden opgelegd, met eenmalige verlengingsmogelijkheid. De bekostiging kan ook doorlopen als reguliere (aanvullende) bekostiging, indien de gerichte bekostiging structureel is vormgegeven, zo staat in het nader rapport. Gerichte bekostiging zorgt er volgens de regering voor dat het aantal subsidieregelingen kan worden verminderd. Een voordeel is dat bij gerichte bekostiging geen subsidieaanvraag hoeft te worden gedaan. Verder schrijft de regering dat het van belang is dat de voorwaarden voor gerichte bekostiging proportioneel worden vormgegeven. Deze maatregelen bij elkaar zullen zorgen voor een daling van de administratieve lasten en de complexiteit, aldus de regering. Ten aanzien van de bestedingsvrijheid schrijft de regering dat voorwaarden *kunnen* worden opgelegd bij gerichte bekostiging, maar dat dit niet hoeft. Deze voorwaarden zijn volgens de regering alleen nuttig wanneer gerichte bekostiging wordt ingezet voor uitgaven die niet al betaald worden uit de basisbekostiging. Verder kunnen bij gerichte bekostiging ook enkel procedurele voorwaarden worden opgelegd, zoals het opstellen van een plan van aanpak of het voorleggen hiervan aan de medezeggenschapsraad, aldus de regering. Op deze manier kan ook worden bijgedragen aan de juiste besteding van de middelen, zonder dat de financiële keuzes over de basisbekostiging worden beperkt. Verder staat het scholen vrij om van de gerichte bekostiging af te zien, aldus de regering.[15]

Voor wat betreft de noodzaak van de voorgestelde inperking van de onderwijsvrijheid merkt de tijdelijke commissie op dat deze nog nadere onderbouwing behoeft. Los van de vraag of langzaamaan sprake is van een stelselwijziging,[16] constateert de tijdelijke commissie dat het

---

[13] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 4, p. 7 en Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 5.

[14] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 669.

[15] Kamerstukken II 2025/26, 36891, nr. 4, p. 8-9.

[16] De tijdelijke commissie beschouwt dit als een constitutionele vraag die ziet op een bredere kwestie dan dit wetsvoorstel en signaleert dat de vaste Kamercommissie voor OCW hieraan ook al de nodige aandacht besteedt met bijvoorbeeld het rondetafeldebat van 1 oktober jl.

voorliggende voorstel een nieuw instrument toevoegt om centraal te sturen op bepaalde doelen. Dit houdt een inperking in van de onderwijsvrijheid, waarbij de vraag rijst of deze noodzakelijk is voor het bereiken van de gestelde doelen. De noodzaak van de inzet van *specifiek* het voorgestelde instrument voor het verwezenlijken van de voorgestelde concrete doelen wordt echter niet of weinig onderbouwd.[17] Hierna wordt per concreet doel uit het wetsvoorstel hierop een reflectie gegeven.

Het is aan de Kamer om de noodzaak en dus ook de geschiktheid te wegen van de voorgestelde beperking van de vrijheid van onderwijs in verhouding tot het gestelde doel. Tegen die achtergrond geeft de tijdelijke commissie mee dat uit de recent aan de Kamercommissie OCW uitgebrachte position papers blijkt dat in de wetenschap wordt betwijfeld of gerichte bekostiging een verbetering van basisvaardigheden – het eerste concrete doel in het wetsvoorstel - kan bewerkstelligen.[18] Daaruit blijkt ook dat zelfs wanneer de input in het onderwijs optimaal is – met evidence-based manieren van lesgeven –de output – de leeropbrengsten – wordt bepaald door hoe leerlingen het aanbod verwerken en interpreteren. Verder wordt gesteld dat in beschouwingen over de relatie tussen bekostiging en resultaten de sociaaleconomische achtergrond en sociaal-culturele achtergrond van leerlingen ten onrechte niet worden betrokken terwijl die voor de leeropbrengsten van grote invloed zijn. Ook blijkt daaruit dat in (internationaal) vergelijkende onderzoeken naar basisvaardigheden maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toenemende invloed van social media en toename van armoede, buiten beschouwing worden gelaten, terwijl die ook van invloed zijn.[19]

Voor het tweede en derde doel in het wetsvoorstel – het verbeteren van de kansengelijkheid, van de professionaliteit van leraren en de aanpak van het lerarentekort - constateert de tijdelijke commissie dat weliswaar uit onderzoeken volgt dat actieve bijsturing gewenst en “aannemelijk doeltreffend” is,[20] maar dat uit die onderzoeken niet volgt *welk* sturingsinstrument zou moeten worden ingezet. Uit het IBO volgt ook dat als de overheid effectief wil kunnen sturen, eerst vier basiselementen[21] op orde moeten zijn. Verder is van belang dat – ongeacht het gekozen sturingsmodel - deze consistent wordt toegepast.[22] Ook de Onderwijsraad onderstreept in een recent advies het belang van consistentie in de sturing.[23]

Verder merkt de tijdelijke commissie op dat gerichte bekostiging – naast de drie hierboven genoemde doelen - kan worden ingezet voor doelen die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden bepaald en dat dit vragen oproept gelet op het primaat van de wetgever en de positie van de basisbekostiging. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nieuwe doelen worden toegevoegd waarvoor gerichte bekostiging kan plaatsvinden, mits deze vallen binnen

---

[17] Kamerstukken II 2025/26, 36891, nr. 3, p. 12 e.v.

[18] Position paper voor het rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs op 1 oktober 2026 van prof. dr. E. H. Hooge, kenmerk 2026D24600, p. 5,van prof. dr. K. van Veen, kenmerk 2026D45362, p. 4. Te raadplegen via www.tweedekamer.nl en van prof. dr. M. Honingh, kenmerk 2026D46203, p. 3.

[19] Position paper voor het rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs op 1 oktober 2026, prof. dr. K. van Veen, kenmerk 2026D45362, p. 2-3.

[20] Zie Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 16 over het onderzoek van Andersson, Elffers en Felix.

[21] Het gaat om: 1. Heldere en gedragen doelen; 2. Zicht op prestaties; 3. De juiste prikkels vanuit beleid, en 4. Voldoende toegeruste actoren. Zie bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 669, p. 4-5.

[22] Idem.

[23] De Onderwijsraad propageert als uitgangspunten voor consistente sturing het principe van subsidiariteit. Dit betekent dat de overheid verantwoordelijkheid neemt waar publieke belangen landelijke sturing vergen en dat de overheid de verdere sturing aan schoolbesturen overlaat. Zie Onderwijsraad, *Een duidelijker positie voor schoolbesturen*, 2023, p. 27-28.

het bredere doel van “het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs”. Volgens de regering is de optie om doelen bij amvb toe te voegen nodig omdat in de toekomst andere thema’s kunnen opkomen waarvoor gerichte bekostiging moet worden ingezet. De tijdelijke commissie signaleert dat deze vormgeving tot gevolg heeft dat bij het vaststellen van nieuwe doelen in de toekomst, het parlement niet betrokken hoeft te worden. De vraag is of dit wenselijk is gelet op het primaat van de wetgever.[24] De Onderwijsraad signaleert daarnaast als risico dat hierdoor de basisbekostiging kan worden uitgehold doordat steeds meer met gerichte bekostiging zal worden gewerkt, zonder tussenkomst van de wetgever.[25] De regering benadrukt in de toelichting dat gerichte bekostiging selectief en beperkt zal worden ingezet.[26]

Daarnaast signaleert de tijdelijke commissie dezelfde aandachtspunten voor de mogelijkheid om gerichte bekostiging te verstrekken in spoedeisende gevallen waarbij sprake is van een dringend maatschappelijk belang. De minister kan dit doen in spoedeisende gevallen die los staan van het brede doel van het bevorderen van noodzakelijke en duurzame verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. De regering onderbouwt dit vooral door uit te leggen dat het huidige instrumentarium in het verleden niet voldeed bij bijvoorbeeld het inhalen van leerachterstanden na de coronapandemie.[27] Ook bij deze optie geldt dat niet wordt betoogd dat specifiek gerichte bekostiging nodig was geweest om dit doel te bereiken. Verder gelden bij deze optie dezelfde bezwaren ten aanzien van het primaat van de wetgever en de mogelijke uitholling van de basisbekostiging, als bij de toevoeging van doelen bij amvb door de regering.

Tot slot merkt de tijdelijke commissie op dat de onderbouwing van de noodzaak van gerichte bekostiging voor het bereiken van de concrete doelen in verhouding tot de basisbekostiging (en de bestedingsvrijheid die in dat kader geldt) aan helderheid kan winnen. Uit de reactie van de regering wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of de regering met de Raad van State het risico ziet op mogelijke aantasting van de bestedingsvrijheid van de basisbekostiging doordat gerichte bekostiging voor dezelfde onderwerpen kan worden ingezet. Wel beschrijft de regering maatregelen die kunnen worden genomen wanneer er sprake zou zijn van overlap. De regering schrijft dat aan gerichte bekostiging ook enkel *procedurele* voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals het opstellen van een plan van aanpak. Of dit ook *altijd* het geval zal zijn als gerichte bekostiging dezelfde onderwerpen betreft als de basisbekostiging en of dit voldoende de bestedingsvrijheid respecteert, wordt niet duidelijk uit het nader rapport. In de recente position papers wordt opgemerkt dat onduidelijk is hoe de gerichte bekostiging en basisbekostiging zich tot elkaar verhouden en dat gerichte bekostiging wordt ingezet voor “kwaliteitsambities, die normaal gesproken door de basisbekostiging zouden moeten worden gedekt”.[28]

Ten aanzien van de proportionaliteit signaleert de tijdelijke commissie dat meer informatie en duidelijkheid over de te stellen voorwaarden wenselijk is. De regering geeft aan dat het belangrijk is dat de voorwaarden voor gerichte bekostiging proportioneel worden ingezet. Voorwaarden voor bestedingen *kunnen* worden opgelegd, maar dat hoeft niet. De

---

[24] Voor een uitleg, zie de paragraaf ‘Grondwettelijk en constitutioneel kader’.

[25] Brief Onderwijsraad 3 maart 2025 over het wetsvoorstel gerichte bekostiging, p. 2.

[26] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 12, 16, 18 en 26.

[27] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 17.

[28] Position papers voor het rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs op 1 oktober 2026, van prof. dr. E. H. Hooge, kenmerk 2026D24600, p. 4. Zie ook het position paper van prof. dr. S. Waslander, kenmerk 2026D46076, p. 3 en van prof. dr. T. Budding, kenmerk 2026D47035, p. 3-4.

voorwaarden kunnen zien op besteding, activiteiten of informatie of een combinatie daarvan.[29] Uit het wetsvoorstel blijkt dat geen voorwaarden kunnen worden gesteld die zien op de keuzen voor de leermethoden of leermiddelen of de te behalen leerresultaten. Omdat de voorwaarden zullen worden gesteld bij amvb, signaleert de tijdelijke commissie dat de proportionaliteit van de voorwaarden nog lastig te beoordelen is. Wel geeft de regering specifiek voor de verbetering van de basisvaardigheden aan dat voorwaarden zullen worden gesteld voor een evidence-informed inzet van de bekostiging en om te sturen op draagvlak en een gedegen proces binnen de school.[30]

Ten aanzien van de subsidiariteit en in het bijzonder het alternatief van subsidies meent de tijdelijke commissie dat nadere duiding door de regering op dit punt toegevoegde waarde kan hebben. De regering wijst in de toelichting vooral op het structurele karakter waarmee gerichte bekostiging zich onderscheidt van subsidies. In het nader rapport en de toelichting staat echter dat gerichte bekostiging *kan* worden verstrekt voor vijf jaar met eenmalige verlengingsmogelijkheid en dat gerichte bekostiging doorloopt *indien* deze structureel is vormgegeven. Hieruit volgt niet dat gerichte bekostiging *per definitie* een structureel karakter heeft. Vraag is of gerichte bekostiging in de praktijk dus ook anders zal uitpakken dan het verstrekken van subsidies.[31] Verder heeft de Onderwijsraad in het recente advies over de positie van schoolbesturen geadviseerd het onderwijs zo veel mogelijk structureel te bekostigen en de zeggenschap daarover bij schoolbesturen te laten, in lijn met het principe van subsidiariteit. Wanneer het nodig is te waarborgen dat geld aan een specifiek doel wordt besteed, vindt de Onderwijsraad aanvullende bekostiging met de nodige verantwoording een beter instrument (dan incidentele doelsubsidies).[32] Uit recent uitgebrachte wetenschappelijke position papers blijkt dat deze mening wordt gedeeld.[33]

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie adviseert de leden de regering te vragen om – gelet op de inperking van de onderwijsvrijheid – een nadere onderbouwing van de noodzaak van het instrument van gerichte bekostiging, gezien de concrete doelen van het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen voor de bestedingsvrijheid van de basisbekostiging. Ook adviseert de tijdelijke commissie om aan de regering te vragen om een nadere onderbouwing van de noodzaak van de mogelijkheid voor: de regering om in de toekomst eigenstandig doelen toe te voegen waarvoor gerichte bekostiging kan worden ingezet, en voor de minister om in spoedgevallen gerichte bekostiging in te zetten, mede gelet op het primaat van de

[29] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 18-21.

[30] Kamerstukken II 2025/26, 36981, nr. 3, p. 14-15.

[31] Zie ook het position paper voor het rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs op 1 oktober 2026 van prof. dr. T. Budding, kenmerk 2026D47035, p. 3 (laatste alinea).

[32] Onderwijsraad, *Een duidelijker positie voor schoolbesturen*, 2023, p. 32-33.

[33] Position papers voor het rondetafelgesprek over sturing en bekostiging in het funderend onderwijs op 1 oktober 2026, van prof. dr. K. van Veen, kenmerk 2026D45362, p. 2 die het heeft over het alternatief van verantwoording en eventuele sancties achteraf; en van prof. dr. M. Honingh, kenmerk 2026D46203, p. 4 die spreekt over structurele, stabiele financiering. Prof. dr. E. H. Hooge en prof. dr. T. Budding zijn van mening dat van het voorstel moet worden afgezien en dat eerst de hoogte en wijze van financiering grondig moet worden doordacht (Hooge) of dat beter andere alternatieven kunnen worden overwogen (Budding), zie position papers met kenmerk 2026D24600, p. 4 en met kenmerk 2026D47035, p. 4.

wetgever. Verder adviseert de tijdelijke commissie de regering te vragen om een nadere toelichting op de proportionaliteit van de voorwaarden die zullen worden gesteld aan gerichte bekostiging. Tot slot adviseert de tijdelijke commissie de regering te vragen om een reflectie op de subsidiariteit van het voorstel en in het bijzonder op de aangedragen alternatieven.

Delegatie van de voorwaarden voor gerichte bekostiging

Het tweede aandachtspunt uit het advies van de Raad van State ziet op de voorgestelde delegatie en raakt aan de vrijheid van onderwijs en het primaat van de wetgever.[34] De regering stelde namelijk aanvankelijk voor om het aan de minister over te laten om regels te stellen die gaan over de voorwaarden voor gerichte bekostiging. De Raad van State vindt dit niet passend, aangezien de minister daardoor kan sturen op de inrichting van het onderwijs. De minister zou daardoor eigenstandig de grondwettelijke onderwijsvrijheid kunnen beperken. Ook de Onderwijsraad heeft dit als risico gesignaleerd.[35] Delegatie aan een minister is volgens de Raad van State (en ook de Aanwijzingen voor de regelgeving) alleen aanvaardbaar bij het stellen van administratieve regels, uitwerking van details, regels die vaak moeten worden gewijzigd of die met grote spoed moeten worden vastgesteld. De Raad van State adviseert het wetsvoorstel zo aan te passen dat het instellen van voorwaarden voor gerichte bekostiging ten minste worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. In reactie op de opmerking van de Raad van State heeft de regering het niveau van delegatie aangepast naar *amvb of ministeriële regeling*.[36]

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering – gelet op het primaat van de wetgever – in reactie op het advies van de Raad van State had kunnen overwegen om de regels die een beperking inhouden van de vrijheid van onderwijs (deels) te stellen op het niveau van de wet. De Raad van State adviseerde namelijk om de voorwaarden voor gerichte bekostiging *ten minste op het niveau van een amvb* te regelen. De optie van regeling op wetsniveau ligt daarmee ook open. Het lijkt de tijdelijke commissie in ieder geval aangewezen te motiveren waarom hiervoor niet is gekozen. Daarvoor zal vermoedelijk enig inzicht nodig zijn in de voorwaarden die gesteld zullen worden aan gerichte bekostiging.

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie adviseert de leden om de regering te vragen – met het oog op de grondwettelijke onderwijsvrijheid en het primaat van de wetgever – of de voorwaarden die zullen worden verbonden aan gerichte bekostiging zich naar de mening van de regering (deels) lenen voor opname in de wet. De tijdelijke commissie adviseert leden aan de hand hiervan eigenstandig te wegen of (bepaalde) bekostigingsvoorwaarden in de wet moeten worden opgenomen of dat deze (deels) kunnen worden gedelegeerd aan de regering of – bij spoed – aan de

[34] Voor een uitleg, zie de paragraaf ‘Grondwettelijk en constitutioneel kader’.

[35] Brief Onderwijsraad 3 maart 2025 over het wetsvoorstel gerichte bekostiging, p. 2.

[36] De optie van ministeriële regeling is door de regering (toch) opengelaten voor spoedgevallen (voorgesteld artikel 119a, derde lid. onder b, en vierde lid, onder b. Volgens Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is dit toegestaan).

minister.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling