

No. W05.25.00133/I

's-Gravenhage, 15 oktober 2025

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

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

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

In de afgelopen jaren is geleidelijk weg bewogen van de ontwerpprincipes van het stelsel. Daarmee ontstaat in toenemende mate de situatie dat het stelsel aan de

**AAN DE KONING**

hand van twee tegengestelde uitgangspunten is ingericht: bestedingsvrijheid voor scholen enerzijds en centrale overheidssturing anderzijds.

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

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

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

In verband hiermee dient het wetsvoorstel nader te worden bezien.

#### 1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 'Vormgeving gerichte bekostiging'.

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

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Aanleiding'. Zie ook Onderwijsraad, 2022, Een duidelijke positie voor schoolbesturen en het regeerprogramma: Kamerstukken II 2024/25, 36471, nr. 96.

## 2. Stelsel

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

### a. *Uitgangspunt stelsel: bestedingsvrijheid scholen*

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

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

De lumpsum stelt besturen bovendien in staat om integraal beleid te voeren en een meerjarige visie (en een bijbehorende meerjarige begroting) op te stellen en administratieve lasten te verminderen. Dat zijn weer elementen die voortvloeien uit de gedachte om door autonomievergroting de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dit vanuit het besef dat centrale aansturing geen oplossing was en geen recht deed aan de variëteit tussen scholen.<sup>12</sup> Ook vormde de ontwikkeling

<sup>6</sup> Zie in deze zin ook Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 669.

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

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

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29736, nr. 3 en Kamerstukken II 1994/95, 23948, nr. 3.

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

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35605, nr. 3, p. 14-15.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24248, nr. 2.

naar meer autonomie voor scholen een uitdrukking van vertrouwen in de mogelijkheden van de school om hoogwaardige kwaliteit te leveren.<sup>13</sup>

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

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

b. *Tendens naar meer centrale sturing*

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

---

<sup>13</sup> Idem.

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

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29736, nr. 3.

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

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

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

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

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

### c. *Belang van samenhang*

Gelet op het voorgaande rijst de vraag of de geschetste tendens niet neerkomt op een geleidelijke wijziging van het stelsel als zodanig. In algemene zin kan een stelselwijziging op zichzelf legitiem zijn als is aangetoond dat een stelsel niet functioneert of niet de gewenste resultaten oplevert. Cruciaal daarbij is een duidelijke keuze voor effectieve en samenhangende uitgangspunten en ontwerpprincipes. Dit is niet alleen belangrijk uit het oogpunt van

---

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

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 727.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 727, paragraaf 2.2.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 762.

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

rechtszekerheid, rust en voorspelbaarheid voor het onderwijsveld. Het scheidt ook helderheid voor het debat met het parlement als medewetgever.

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

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

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

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

### 3. Gevolgen

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

#### a. *Toename complexiteit financiering*

---

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

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

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

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

b. *Inperking bestedingsvrijheid scholen*

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

Door eisen te stellen (bijv. een plan van aanpak op basis van wetenschappelijke inzichten en registratievereisten) aan activiteiten die ook uit de basisbekostiging

---

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

<sup>25</sup> In dit verband wordt in de consultatie ook gesproken van ‘subsidieconfetti’.

<sup>26</sup> Voorgesteld artikel 119a van de WPO.

worden betaald, wordt de autonomie en professionele ruimte van de schoolbesturen ingeperkt om keuzes te maken over de besteding van financiële middelen. Ook kan het verstorend werken op de lange-termijnkeuzes die schoolbesturen maken over onderwijsprocessen die om samenhang vragen. Gerichte bekostiging ziet immers op deelaspecten en is in beginsel tijdelijk.<sup>27</sup> Dit laatste impliceert ook dat scholen terughoudend zullen zijn om vast personeel aan te nemen.

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

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

#### 4. Niveau van regelgeving

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

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

<sup>27</sup> Zie ook Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag 2023.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 'Vormgeving gerichte bekostiging'.

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

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3 'Verhouding tot de vrijheid van onderwijs'.

<sup>31</sup> Zie aanwijzing 2.24 ('Toelaatbaarheid delegatie aan minister') van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

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

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

## 5. Conclusie

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

---

<sup>32</sup> Vergelijk het advies van de Raad van State van 19 oktober 1993 over de Wet weer samen naar school, Kamerstukken II 1993/94, 23486, B, p. 3; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 mei 2013 over de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wettelijk regelen van de verbetertermijn voor zeer zwakke instellingen die bestaan uit basisscholen, (W05.13.0078/I), Kamerstukken II 2013/14, 33796, nr. 4, punt 1.

<sup>33</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.1 'Gevolgen niet voldoen verplichtingen'.

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

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

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

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel nader te bezien.

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