

Reactie internetconsultatie Wet aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en verduidelijking onderwijsachterstandenbeleid

1. Inleiding

De Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het wetsvoorstel aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en verduidelijking onderwijsachterstandenbeleid (WKG028054). VOO behartigt de belangen van het openbaar onderwijs en zet zich in voor kansengelijkheid, professionele medezeggenschap en een sterke, democratisch verankerde positie van ouders, leerlingen en personeel binnen de school.

De VOO onderschrijft het doel van dit wetsvoorstel: leerlingen die opgroeien in een kwetsbare omgeving beter in staat stellen om tot leren en ontwikkelen te komen. Wij plaatsen echter een aantal kanttekeningen bij de uitwerking. Deze lichten wij hieronder toe.

2. Algemene appreciatie: van subsidie naar structurele bekostiging

De VOO steunt de omzetting van de drie tijdelijke subsidieregelingen (Schoolmaaltijden, Brugfunctionaris, School en Omgeving) naar een structurele aanvullende bekostiging. De argumenten die de regering hiervoor aandraagt: meerjarige zekerheid voor scholen, lagere administratieve lasten, en de mogelijkheid om langjarig beleid en personeel te organiseren, onderschrijven wij. Dit sluit aan bij eerdere adviezen van de Onderwijsraad om onderwijs zoveel mogelijk structureel te bekostigen.

Tegelijk vraagt deze omzetting om extra waakzaamheid. Waar een subsidieregeling per definitie een op zichzelf staand doel en verantwoordingskader kent, verdwijnt die scherpte bij opname in de reguliere bekostigingssystematiek. Onze aandachtspunten hieronder volgen direct uit die constatering.

3. Aandachtspunt 1: ontbreken van een kwaliteitskader kansengelijkheid: veranker dit in het schoolplan

Het wetsvoorstel regelt weliswaar dat scholen bekostiging mogen inzetten voor de verrijkte schooldag, schoolmaaltijden en de brugfunctionaris, maar niet hoe scholen tot een doordachte, op de eigen leerlingpopulatie afgestemde aanpak komen. De toelichting bij het wetsvoorstel erkent dit zelf: sturing op de besteding is vanuit het instrument bekostiging niet mogelijk, en kwaliteitsborging wordt uitsluitend voorzien via vrijblijvend “flankerend beleid”.

In de praktijk zien wij dat scholen zonder een onderliggende, bewust vastgestelde visie op kansengelijkheid de beschikbare middelen weliswaar besteden, maar niet noodzakelijkerwijs op een structurele en effectieve manier inzetten. Er is op dit moment geen landelijk kwaliteitskader kansengelijkheid waarop scholen zich kunnen beroepen. Bovendien weten scholen vaak niet goed wat zij daadwerkelijk in de klas en school kunnen doen om kansengelijkheid te vergroten. Hierdoor handelen veel scholen, ondanks hun goede intenties, onbewust onbekwaam.

Wij pleiten ervoor om de inzet van deze middelen en de wijze waarop de school invulling geeft aan het vergroten van kansengelijkheid, te verankeren in het schoolplan. In een expliciet hoofdstuk waarin het vergroten van kansengelijkheid centraal staat.

Het schoolplan is een bestaand wettelijk instrument (art. 12 WPO, art. 2.88 WVO en art. 21 WEC) waarmee scholen richting geven aan hun onderwijs en planmatig werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op het schoolplan.

Het vergroten van kansengelijkheid heeft nog geen eigen hoofdstuk in het schoolplan. Het gevolg hiervan is dat er niet op elke school gestructureerd en doelmatig aan het vergroten van kansengelijkheid voor alle kinderen gewerkt wordt.

Daarom zou in de artikelen over het schoolplan in de sectorwetten de eis moeten worden toegevoegd dat het schoolplan expliciet beschrijft hoe de school werkt aan het vergroten van kansengelijkheid. Daarbij moet in ieder geval worden beschreven hoe de beschikbare middelen worden ingezet, welke doelen de school daarmee wil bereiken en hoe de school omgaat met leerlingen die opgroeien in (structurele) armoede. Daarmee:

- wordt de school gedwongen tot een bewuste, onderbouwde aanpak, in plaats van ad-hoc besteding van overheidsgeld;
- ontstaat een intern (horizontaal) verantwoordingsmechanisme, zonder dat dit een nieuwe verticale rapportagelast richting het Rijk oplevert;
- krijgt de medezeggenschapsraad, nu geheel afwezig in de voorgestelde systematiek, een betekenisvolle stem en rol bij de besteding van deze middelen.

Wij pleiten ervoor dat deze verplichting gaat gelden voor alle scholen in het funderend onderwijs, ongeacht de vraag of zij in aanmerking komen voor aanvullende financiering.

Indien daar belangstelling voor is, denken en werken we graag met u mee met het formuleren van de exacte tekst voor de daartoe benodigde wetswijzigingen en memorie van toelichting.

4. Aandachtspunt 2: de keerzijde van indicatoren en drempelwaarden

De Vereniging Openbaar Onderwijs plaatst een principiële kanttekening bij het werken met een indicator en een drempelwaarde als zodanig. Wij doen dat om drie redenen.

De eerste reden is de meest fundamentele. Neem twee kinderen in een vergelijkbare achterstandssituatie. Het ene kind zit op een school die boven de drempelwaarde uitkomt en krijgt daardoor te maken met ruim aanvullend budget en gericht beleid. Het andere kind zit op een school die net onder de drempel blijft, en krijgt niets van dat alles. Niet omdat zijn situatie anders is, maar omdat er te weinig andere kinderen met een achterstand op zijn school zitten. Voor dat kind, en voor zijn ouders, valt dit niet te verklaren. Kansengelijkheid is een belofte aan ieder kind afzonderlijk; een systematiek die de ondersteuning van een kind afhankelijk maakt van de samenstelling van zijn klas, doet die belofte geen recht. Ook met dit wetsvoorstel blijft het voor een kind dus uitmaken op welke school het zit of het zich optimaal kan ontwikkelen.

De tweede reden is dat een drempelsystematiek een perverse prikkel creëert. Voor scholen wordt het aantrekkelijk om juist leerlingen met (een risico op) een achterstand aan te trekken, omdat dit boven de drempelwaarde direct aanvullende bekostiging oplevert. Voor ouders in een achterstandssituatie werkt dezelfde prikkel: het wordt rationeel om te kiezen voor een school met veel kinderen in een vergelijkbare situatie, want daar is het budget en het beleid om hun kind te ondersteunen. Zo dreigt de systematiek de concentratie van achterstanden te belonen en zelfs te versterken. De verschillen tussen scholen worden dan eerder vergroot dan verkleind, en dat staat haaks op het doel van de wet.

De derde reden betreft de scholen die net buiten de indicator vallen. Zij hebben een kwetsbare leerlingpopulatie, maar krijgen geen aanvullende bekostiging en moeten bovendien een apart traject met de gemeente doorlopen om aanspraak te kunnen maken op middelen voor armoedebestrijding. Dat is een omslachtige weg voor scholen die de ondersteuning even hard nodig hebben, en het legt de uitkomst bij lokale beleidsvrijheid in plaats van bij een landelijke waarborg.

Wij beschouwen dit niet als bijwerkingen die met een technische aanpassing zijn te verhelpen, maar als een weeffout in de gekozen systematiek. De Vereniging Openbaar Onderwijs is dan ook tegen het ontwikkelen of hanteren van een indicator met drempelwaarde in de bestrijding van kansenongelijkheid.

Wij vragen de regering:

- te onderbouwen waarom kinderen in een vergelijkbare achterstandssituatie verschillend ondersteund mogen worden, louter op grond van de samenstelling van de leerlingpopulatie van hun school;
- te reflecteren op het risico dat een indicator- of drempelsystematiek een prikkel oproept om leerlingen met een achterstand te “werven” ten behoeve van de bekostiging, en op het risico dat ouders om dezelfde reden kiezen voor scholen met een hoge concentratie achterstandsléerlingen;
- aan te geven welke waarborgen zij tegen deze prikkels voorziet;
- te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat scholen met een kwetsbare leerlingpopulatie systematisch buiten de aanvullende bekostiging vallen en daarmee structureel tekort worden gedaan;
- indien zij toch vasthoudt aan een drempelwaarde: een glijdende schaal (eventueel met staffels) in plaats van een harde drempel te overwegen, dan wel een gegarandeerd vangnet voor scholen die net onder de drempelwaarde uitkomen.

5. Aandachtspunt 3: de nieuwe geschillencommissie

Het wetsvoorstel introduceert een geschillencommissie die op verzoek van de gemeente of een schoolbestuur een bindend advies kan geven wanneer overleg over het onderwijsachterstandenbeleid niet tot overeenstemming leidt. De rol van de geschillencommissie wordt in de toelichting nauwelijks onderbouwd, terwijl het wel raakt aan de verhouding tussen gemeente en bevoegd gezag. Wij vragen de regering nader toe te lichten:

- in welke gevallen de geschillencommissie naar verwachting zal worden ingezet;
- hoe de onafhankelijkheid en samenstelling van de commissie wordt geborgd;
- via welk kader en welke randvoorwaarden ter bevordering van kansengelijkheid de geschillencommissie zal handelen, aangezien een dergelijk landelijk kader er nog niet is.

6. Samenvatting van aanbevelingen

VOO onderschrijft de omzetting van subsidies naar structurele bekostiging, maar adviseert:

1. **Verankering van kansengelijkheid in het schoolplan**, met instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad, als tegenwicht voor het ontbreken van een landelijk kwaliteitskader en als waarborg tegen ongerichte besteding en onbewust onbekwaam handelen.



2. **Indicatoren kunnen een averechts effect hebben.** Stel geen indicatoren op en hanteer geen drempelwaarden als het gaat om het vergroten van kansen van kinderen.
3. **Nadere toelichting op de geschillencommissie**, met oog voor de balans tussen sturing door de gemeente en de randvoorwaarden die de geschillencommissie zal hanteren.

Bussum, 11 september 2026

Vereniging Openbaar Onderwijs

Marco Frijlink, voorzitter