

Wie betaalt, bepaalt? De worsteling tussen bekostiging en ouderbijdragen

De Eerste Kamer heeft op 7 juli 2020 het initiatiefvoorstel van Tweede Kamerleden Westerveld en Kwint tot wijziging van de onderwijswetten rondom de vrijwillige ouderbijdrage aangenomen. Een zeer verklaarbare ontwikkeling, gezien vanuit de politieke wens om te komen tot gelijke uitgangssituaties voor kinderen in het bekostigde onderwijs. Tegelijk wordt een principiële grens tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten gepasseerd, op een manier die praktische en theoretische vragen oproept. Wat houdt deze wetswijziging in en wat betekent dit concreet voor de wijze waarop bekostigde onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs in de toekomst nog hun niet-bekostigde activiteiten kunnen organiseren en financieren?

mr. B.P.L. Vorstermans en mr. J. Streefkerk*

Vervolgens behandelen we in paragraaf 3 de huidige situatie, waarvan sprake is tot het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. In paragraaf 4 komen we te spreken over de motieven en argumenten voor de wetswijziging, aan de hand van de parlementaire behandeling. De vraagstukken die in de praktijk met dit onderwerp samenhangen behandelen we in paragraaf 5: (a) het verwaterende onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten, (b) de oplopende druk op 'privaat' opgebouwd vermogen, (c) de positie van onder meer het tweetalig onderwijs, (d) de situaties waarin ouderbijdragen nog altijd als verplicht kunnen worden ervaren en tot slot (e) de nu wel zeer wankele uitzonderingspositie van het internationaal onderwijs. De hoofdpunten en conclusies van dit artikel vatten we aan het eind nog eens samen.

1. Inleiding

De praktijk is weerbarstig, dat blijkt ook weer uit de ontwikkeling van de vrijwillige ouderbijdrage. Van deregulering door de wetgever, via zelfregulering door de sector, toch weer naar aanscherping van de wettelijke regels. Op initiatief van Kamerleden Westerveld en Kwint is er weer een hoofdstuk aan het boek over vrijwillige ouderbijdragen toegevoegd. De politieke motieven zijn helder – minder ongelijkheid tussen kinderen als gevolg van hun financiële situatie – maar de juridische consequenties zijn niet altijd even duidelijk en doordacht.¹

In dit artikel werpen wij een blik op de ontwikkeling die met de wetswijziging is ingezet en de gevolgen die dat heeft voor met name het funderend onderwijs. Daartoe geven we in paragraaf 2 de inhoud van de wetswijziging weer.

2. Inhoud wetswijziging

De wetswijziging, waarvan de datum van inwerkingtreding bij het schrijven van dit artikel nog niet is bepaald, voorziet in de toevoeging van een nieuw artikel in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO):²

Artikel 28b. *Deelname leerlingen aan extra activiteiten*

1. *De deelname van leerlingen aan activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma en worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, wordt niet afhankelijk gesteld van een bijdrage als bedoeld in artikel 27, tweede lid.*
2. *Aan het eerste lid wordt in ieder geval voldaan voor de daar bedoelde activiteiten, indien:*
 - a. *deze activiteiten buiten de kerndoelen, bedoeld in artikel 11d, of eindtermen en eindexamenprogramma's langdurig aan leerlingen worden aangeboden door een school die door dat bevoegd gezag in stand gehouden wordt,*
 - b. *die school is aangesloten bij een verband van scholen die dergelijke activiteiten organiseren, en*
 - c. *krachtens een door dat verband vastgestelde code een regeling is getroffen voor de leerlingen ten aanzien van wie niet of niet geheel de gevraagde ouderbijdrage wordt betaald.*
3. *Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gesteld aan de scholen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, en aan de code, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c.*

* Bas Vorstermans is advocaat bij Cascade advocaten in Den Haag. Jochem Streefkerk is advocaat bij Van Doorne in Amsterdam

Daarnaast wordt aan artikel 24b over de inhoud van de schoolgids toegevoegd dat deze ten aanzien van de ouderbijdrage dient te vermelden dat het niet voldoen ervan niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten.

3. De huidige situatie in vogelvlucht

Het is het bevoegd gezag van scholen in het funderend onderwijs volgens de huidige regels toegestaan om aan ouders een vrijwillige financiële bijdrage te vragen. De wettelijke regeling hiervan is beperkt: de onderwijswetten schrijven voor dat de toelating tot de school niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders. Indien een financiële bijdrage van de ouders wordt gevraagd, dient hierover in de schoolgids informatie te zijn opgenomen, waaronder in ieder geval dat deze bijdrage vrijwillig is.³ Borging van een passende hoogte en bestemming van de ouderbijdrage wordt geacht voort te vloeien uit het gesprek met de medezeggenschapsraad (MR) van de school, waarvan het ouders/leerlingendeel op grond van artikel 13 lid 1 sub c Wet medezeggenschap op scholen (WMS) instemmingsrecht heeft ten aanzien van 'vaststelling of wijziging van de hoogte en de vaststelling of wijziging van de bestemming' van de vrijwillige ouderbijdrage. Via het instemmingsrecht terzake de vaststelling van de schoolgids heeft het ouders/leerlingendeel van de MR ook een vinger in de pap bij de wijze waarop ouders geïnformeerd worden over (de vrijwilligheid van) de ouderbijdrage. Daarnaast controleert de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) in het kader van het reguliere toezicht of de schoolgids op het punt van de vrijwillige ouderbijdrage aan de wet voldoet.⁴

De in bovenstaande alinea beschreven wettelijke regeling dateert van 1 juli 2012. Voordien bevatte de wet een waslijst van eisen waaraan overeenkomsten met ouders over de betaling van de ouderbijdrage op straffe van nietigheid dienden te voldoen. Bij een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht zijn artikel 40 WPO/WEC en artikel 27 WVO als gevolg van een amendement van de Tweede Kamerleden Biskop en Dijkgraaf vereenvoudigd tot hun huidige vorm. Dit vanwege de zware administratieve lasten die de tot dan geldende regeling aan scholen oplegde.⁵ De toelichting bij het amendement vermeldt: 'Onnodige formaliteiten en procedurevereisten dienen te worden geschrapt. Voor het waarborgen van de positie van ouders is voldoende dat de school informatie verschaft in de schoolgids en dat de geledingen van de medezeggenschapsraad met het beleid kunnen instemmen.' Let op het woordgebruik: hier werd dus de positie van ouders benadrukt, als het te beschermen belang. In de parlementaire behandeling van de recente initiatiefwet ligt de nadruk echter op het belang van het kind (zie hierna in paragraaf 4).

Gegeven de autonomie die scholen binnen dit summiere wettelijke kader hebben om hoogte en bestemming van een ouderbijdrage te bepalen, is het niet verbazingwekkend dat scholen hiermee zeer verschillend omgaan en zijn omgegaan. Het palet bestaat voornamelijk uit scholen die een vrijwillige ouderbijdrage vragen van gemiddeld €50 a €100 voor extracurriculaire activiteiten. In veel gevallen wordt een (deel van de) ouderbijdrage expliciet gekoppeld aan (cq. verklaard door) een schoolreis of vergelijkbare activiteit. Er zijn echter ook scholen met een ouderbijdrage van duizenden euro's. Berichtgeving daarover was in 2017 aanleiding tot een mo-

tie in de Tweede Kamer om een limiet te stellen aan de vrijwillige ouderbijdrage.⁶

De ouderbijdrage wordt, behalve voor schoolreisjes en dergelijke, op sommige scholen ook gebruikt voor de financiering van meer structurele onderwijsactiviteiten die niet uit de rijksbekostiging kunnen worden gefinancierd. In veel gevallen betreft het activiteiten waarmee scholen zich profileren; soms is er een rechtstreeks verband met de identiteit van de school. Te denken valt aan scholen op religieuze grondslag die extra godsdienstlessen financieren of tot het vrijeschool-onderwijs behorende kunstzinnige vakken. Het voortgezet onderwijs kent talrijke scholen die voorzien in afwijkende onderwijsstromen zoals tweetalig onderwijs, kunstprogramma's, topsportprogramma's of technasia. Voor de meeste zo niet alle van deze onderwijsstromen wordt door deze scholen een (aanvullende) vrijwillige ouderbijdrage gevraagd.

Dergelijke structurele onderwijsactiviteiten en aanvullende onderwijsprogramma's vragen om structurele uitgaven door de onderwijsinstelling, die op gespannen voet staan met de onzekere (incidentele) inkomsten die een zuiver vrijwillige ouderbijdrage kenmerken. Het gegeven dat naar de letter van de wet alleen de toelating tot de school niet afhankelijk mag zijn van een financiële bijdrage van ouders, belemmert scholen dan ook niet om leerlingen wel uit te sluiten van uit de ouderbijdrage gefinancierde activiteiten, indien de ouderbijdrage niet wordt betaald. Ongeacht of die activiteiten zijn te kwalificeren als onderdeel van het wettelijk voorgeschreven onderwijsprogramma (waarover hieronder meer). Daarin vinden scholen in de praktijk een stok achter de deur om ouders te bewegen de ouderbijdrage te betalen en aan (het gevoel van) vrijwilligheid in de praktijk sterk af te doen. Hoewel het al dan niet betalen van de ouderbijdrage dus vrijwillig is, is deze keuze niet altijd zonder consequenties.⁷

Voor onderwijsprogramma's als tweetalig onderwijs, topsportprogramma's en dergelijke betekent dat, dat de leerling de toegang tot dit programma ontzegd wordt. Omdat de toelating tot de school niet afhankelijk mag worden gesteld van een financiële bijdrage van de ouders, wordt de leerling dan geplaatst in de reguliere onderwijsstroom van dezelfde school.

In plaats van deelname aan de middels de ouderbijdrage gefinancierde activiteit biedt de school dan aan de leerling een alternatief onderwijsprogramma aan. Opvallend daaraan is het spanningsveld tussen de stelling dat het niet gaat om (de toelating tot) bekostigd onderwijs waarvoor een ouderbijdrage wordt gevraagd en het kenmerkend aanwezig gevoel wel een alternatief te moeten bieden aan de kinderen die niet kunnen meedoen aan de betreffende activiteit.

Voor onderwijsprogramma's als tweetalig onderwijs, topsportprogramma's en dergelijke betekent dat, dat de leerling de toegang tot dit programma ontzegd wordt. Omdat de toelating tot de school niet afhankelijk mag worden gesteld van een financiële bijdrage van de ouders, wordt de leerling dan geplaatst in de reguliere onderwijsstroom van dezelfde school. Deze aanpak is sinds jaar en dag expliciet gesanctioneerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministerie)⁸ en de Inspectie van het Onderwijs.

Saillant detail: de eisen die worden gesteld aan tweetalig onderwijs, worden in opdracht van het ministerie vastgesteld.⁹ Een verkapt vorm van bekostigingsvoorwaarden, dus; maar hadden bekostigingsvoorwaarden niet juist betrekking op het uit de openbare kas (en dus niet uit vrijwillige ouderbijdragen!) bekostigde onderwijs?¹⁰ Het stellen van dergelijke (semi-)bekostigingsvoorwaarden verhoudt zich slecht met het niet-bekostigen van deze trajecten.

4. Achtergrond initiatiefwetsvoorstel en amendement

In de loop van de tijd is de financiële ouderbijdrage met enige regelmaat onderwerp geweest van politiek debat, herhaaldelijk ook met al dan niet aangenomen moties in de Tweede Kamer tot gevolg.¹¹ Naar aanleiding van de motie van Vermue en Van Dijk uit 2017 heeft minister Slob in 2018 de Kamer medegedeeld dat het onacceptabel is dat leerlingen worden buitengesloten van extra activiteiten, maar dat het de taak van de schoolbesturen is om dergelijke uitsluitingen te voorkomen.¹² Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de Richtlijn vrijwillige ouderbijdrage van de PO-raad, waarin als uitgangspunt is opgenomen dat leerlingen nooit worden uitgesloten van enige activiteit die valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Ook (de ALV van) de VO-raad heeft zich uitgesproken tegen uitsluiting van leerlingen, maar tegelijkertijd heeft zij aandacht gevraagd voor twee knelpunten: financiering van digitale leermiddelen en financiering van extra onderwijsprogramma's zoals tweetalig onderwijs en technasia.

Tweede Kamerleden Westerveld (Groenlinks) en Kwint (SP) lanceren niettemin in oktober 2018 hun initiatief wetsvoorstel (waarvan bij indiening nog geen onderdeel uitmaken de latere leden 2 en 3 van artikel 28b WVO) omdat zij er niet op vertrouwen dat de onderwijssector er zelf in zal slagen het fenomeen van de uitsluiting van leerlingen uit te bannen. Zij stellen centraal dat uitsluiting van leerlingen grote emotionele gevolgen heeft voor het kind in kwestie en poneren verder dat een hoge vrijwillige ouderbijdrage thans door bepaalde scholen wordt gebruikt als instrument voor voorselectie van een bepaalde gewenste leerling populatie en dus leidt tot segregatie. De Raad van State is kritisch op het initiatiefvoorstel en zet vraagtekens - gegeven de recente initiatieven om de naleving van de huidige regeling te verbeteren - bij de noodzaak en de proportionaliteit. Daarnaast wijst de Raad van State op ongewenste neveneffecten: niet alleen ouders die de ouderbijdrage niet kunnen betalen, maar ook ouders die wel kunnen maar niet willen betalen, kunnen een beroep doen op de wet. Hiermee wordt het element van solidariteit in de huidige regeling ondergraven, hetgeen leidt tot een kleiner budget voor scholen en dus een vershraling van het aanbod aan activiteiten, waarschuwt de RvS. De RvS doelt hiermee vermoedelijk op het sociale dilemma van 'free riding'. De initiatiefnemers repliceren op dat laatste dat een kind nooit de dupe mag worden van de onwil van ouders om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen, ook wanneer zij dat financieel gezien wel kunnen, waarmee – anders dan bij de wetwijziging van 2012 – nadrukkelijk geredeneerd wordt vanuit het belang van het kind zelf en niet de ouder als diens wettelijk vertegenwoordiger.¹³ Bovendien zou een alternatief waarbij alleen ouders die gezien hun draagkracht niet kunnen betalen, niet hoeven te betalen (en vice versa) een stevige inbreuk zijn op de privacy van ouders en een zeer forse verzwaring van de administratieve lastendruk van de school, aldus de initiatiefnemers.¹⁴

Op een ander (parallel) spoor melden zich intussen op 12 maart 2019 de minister voor basis- en voortgezet onderwijs (Slob) en de minister van onderwijs, cultuur en wetenschappen (Van Engelshoven) bij de Tweede Kamer met de uitslag van de Schoolkostenmonitor 2018/2019, een onderzoek onder zowel scholen als ouders over de schoolkosten.¹⁵ Uit de schoolkostenmonitor blijkt dat ongeveer twee derde van de ouders in het primair onderwijs aangeeft zich verplicht te voelen de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. 12% van de ouders geeft aan dat leerlingen worden uitgesloten van activiteiten omdat de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. In het voortgezet onderwijs blijkt de meerderheid van de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet als vrijwillig te ervaren. Ook uitsluiting van onderwijsactiviteiten komt veel voor: 18% van de ouders geeft het antwoord 'helemaal mee eens' en 12% het antwoord 'mee eens' op de vraag of de school kinderen uitsluit van bepaalde activiteiten indien de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. Een derde van de scholen met tweetalig onderwijs geeft aan dat de leerling wordt uitgesloten van deelname als de ouders de bijdrage niet betalen. De ministers doen in de kamerbrief een sterk normatieve uitspraak: 'Het past niet bij onze samenleving dat kinderen niet mogen meedoen met de rest van de groep omdat hun ouders niet willen of kunnen betalen.' Opvallend is, dat deze uitspraak ook nadrukkelijk betrekking heeft op extra onderwijsprogramma's, zoals tweetalig onderwijs of Technasia, en op de inzet van voor het onderwijs noodzakelijke technische middelen (zoals laptop en tablet): 'Daarom gaan we regelen dat leerlingen nooit mogen worden uitgesloten van onderwijs vanwege het niet betalen van een bijdrage. Scholen mogen dus nog steeds een vrijwillige bijdrage vragen om extra activiteiten en programma's te organiseren, maar het niet betalen van deze bijdrage mag nooit leiden tot uitsluiting. Verrijkende programma's en maatwerk mogen niet alleen beschikbaar zijn voor degenen die daar extra voor kunnen betalen.' Het een jaar eerder door minister Slob ingenomen standpunt over uitsluiting van leerlingen wordt hier dus zonder meer doorgetrokken over de volle breedte van onderwijsprogramma's waarvoor de rijksbekostiging ten enenmale ontoereikend is. Een duidelijke koerswijziging, ook gezien vanuit eerdere publicaties van het ministerie zelf (zie voetnoot 5). Waar profielscholen voorheen opereerden binnen door de overheid gefiatteerde bandbreedtes, wordt gemarkeerd dat de staande praktijk in het licht van het voorkomen van segregatie niet langer getolereerd zal worden.

Uit de schoolkostenmonitor blijkt dat ongeveer twee derde van de ouders in het primair onderwijs aangeeft zich verplicht te voelen de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. 12% van de ouders geeft aan dat leerlingen worden uitgesloten van activiteiten omdat de vrijwillige ouderbijdrage niet is betaald. In het voortgezet onderwijs blijkt de meerderheid van de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet als vrijwillig te ervaren.

Bij de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel blijkt het meest heikele punt de bezorgdheid van verschillende partijen over het voortbestaan van aanvullende onderwijsprogramma's als technasia en tweetalig onderwijs. Met name het CDA en de VVD verwachten dat dergelijke programma's geen dekkend financieel plaatje rond zullen kunnen krijgen omdat ouders wel de lusten van deze programma's voor hun kind op prijs stellen, maar niet bereid zullen zijn bij te dragen in de lasten daarvan. Minister Slob, die als

adviseur van de Kamer⁶⁶ bij de behandeling in de Tweede Kamer aanwezig is, weet te melden dat bijna de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs een dergelijk aanvullend onderwijsaanbod hanteren.⁷ Uiteindelijk slaat een amendement van Kamerlid Van Meenen (onder punt 2 van deze bijdrage terug te vinden in de leden 2 en 3 van artikel 28b) de brug tussen enerzijds Groenlinks en de SP, die ook alle scholen met aanvullende onderwijsprogramma's onder de directe werking van het wetsvoorstel willen brengen, en het CDA en de VVD, die middels een amendement een uitzondering willen maken voor 'activiteiten die buiten de kerndoelen [...] of eindtermen en examenprogramma's langdurig aan leerlingen worden aangeboden'. Ook borduurt het amendement Van Meenen (zo valt op te maken uit de Handelingen⁶⁸) voort op een initiatief van de profielorganisatie voor tweetalig onderwijs om een code te ontwikkelen waaraan aangesloten scholen dienen te voldoen. De toelichting op het amendement Van Meenen leert dat het amendement regelt dat zogenoemde profielscholen zich kunnen aansluiten bij een overkoepelend verband dat een voor scholen bindende regeling heeft getroffen ten aanzien deze specifieke leerlingen. De regeling van dit overkoepelende verband 'voorziet er ten minste in dat leerlingen voor wie de bijdrage aan de activiteiten niet of niet geheel voldaan kan worden, vrijgesteld worden van deze bijdrage en zodoende deel kunnen nemen aan de activiteiten.' Uit de Handelingen blijkt voorts dat het amendement niet beoogt dat de minister meteen in de ministeriële regeling genoemd in lid 3 voorziet, maar dat dit bedoeld is als interventiemogelijkheid voor het geval scholen met schijnconstructies het doel van de wet omzeilen.¹⁹ Nadat minister Slob als adviseur van de Kamer zijn voorkeur heeft uitgesproken voor het amendement Van Meenen²⁰ (onder punt 2 van deze bijdrage terug te vinden in de leden 2 en 3 van artikel 28b) zijn het initiatiefvoorstel en dit amendement in de Tweede Kamer aangenomen.

Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Eerste Kamer wordt uitgebreider ingegaan op de betekenis van het amendement Van Meenen voor scholen met aanvullende onderwijsprogramma's. Dit verduidelijkt onder meer dat de scholen die verenigd zijn in de koepelorganisatie gezamenlijk de financiering van 'de regeling' financieren. Wat evenwel helemaal niet duidelijk wordt, is of de regeling bedoeld in artikel 28b lid 2 sub b dient te voorzien in een voorziening voor uitsluitend de leerlingen van wie de ouders de ouderbijdrage niet kunnen betalen, of ook voor de situatie waarin ouders dat wel kunnen, maar niet willen. Enerzijds wordt in de Handelingen en in de toelichting op het amendement steeds uitsluitend uitgegaan van een regeling voor de situatie van niet kunnen betalen. Anderzijds sluit minister Slob het discours over het initiatiefvoorstel en het amendement af met een brief aan de Eerste Kamer, waarin hij stelt dat scholen binnen het overkoepelend verband een regeling/code opstellen 'om te waarborgen dat geen enkel kind of leerling wordt buitengesloten, ook niet als de ouderbijdrage voor de betreffende activiteit niet of ten delen is betaald.'²¹ Die laatste insteek lijkt ons de meest logische uitleg; wie zou immers in de positie zijn om te bepalen dat een bijdrage niet betaald "kan" worden, als de wetgever dat niet zou doen? Deze insteek sluit ook aan bij de uitspraak op 26 september 2017 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie²², waarin wordt overwogen dat het verbod op een verplichte ouderbijdrage ten doel heeft om de belangen te behartigen van kinderen van ouders die niet "kunnen of willen" betalen.

5. Vijf vraagstukken voor de praktijk

De wetswijziging (waarvan, zoals reeds opgemerkt, de datum van inwerkingtreding nog niet is bepaald) draagt met een ogenschijnlijk bescheiden ingreep in het wettelijk stelsel bij aan een belangrijk en ook politiek breed gedragen doel: het bestrijden van de segregatie die reeds geruime tijd via de band van de vrijwillige ouderbijdrage binnen het rijksbekostigde onderwijs rondwaart. Voor een doel dat materieel en symbolisch van wezenlijk belang is, mag natuurlijk een offer gebracht worden; hoe groot de prijs is die betaald wordt in de vorm van een verschraving en geringere diversiteit van het aanbod van scholen, valt op voorhand niet te zeggen. De wetswijziging plaatst de onderwijspraktijk echter ook voor andere, meer juridische vragen. Wij behandelen de ons inziens belangrijkste, ook in verband met bredere bewegingen in het onderwijs(recht).

a. Het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten vervaagt

De Raad van State gaf blijk van een weging op grond van proportionaliteit van het wetsvoorstel. Die weging baseerde zich op de vraag of de onderwijspraktijk het probleem van uitsluiting van kinderen niet ook op eigen kracht zou kunnen oplossen. De initiatiefnemers achten de recente initiatieven tot zelfregulering vanuit de sector als het ware 'too little too late' en dat is gezien de in de parlementaire behandeling aan de orde gekomen voorbeelden uit de praktijk ons inziens ook wel begrijpelijk. Helaas is in het advies van de Raad van State een heel ander punt van proportionaliteit niet aan de orde gekomen (noch in de reactie van de Kamerleden) en dat is de principiële keuze van de wetgever om zich in te laten met de normering van niet-bekostigde activiteiten, als die activiteiten door bekostigde organisaties worden georganiseerd. Want dat is in feite wat er met de nieuwe wet gebeurt.

De wet stelt straks, dat alle niet-bekostigde activiteiten van een onderwijsorganisatie open moeten staan voor alle leerlingen waarvoor bekostiging worden genoten. Inderdaad zo ruim geformuleerd, want onder het bereik van de wet vallen alle activiteiten die geen deel uitmaken van het verplichte programma.

De wet stelt straks, dat alle niet-bekostigde activiteiten van een onderwijsorganisatie open moeten staan voor alle leerlingen waarvoor bekostiging wordt genoten. Inderdaad zo ruim geformuleerd, want onder het bereik van de wet vallen alle activiteiten die geen deel uitmaken van het verplichte programma. Daarmee gebeuren twee dingen, die samenhangen met de huidige formulering van het verbod op een verplichte ouderbijdrage. Enerzijds wordt onmogelijk gemaakt dat scholen zich nog (legistisch) beroepen op het feit dat zij niet de toelating tot het onderwijs afhankelijk stellen van een bijdrage, maar de deelname aan andere activiteiten. Anderzijds wordt onmogelijk gemaakt dat scholen zich beroepen op het onderscheid tussen onderwijsactiviteiten en niet-onderwijsactiviteiten. Per definitie gaat het dan om niet-bekostigde activiteiten, nu het (verplichte) onderwijsprogramma wordt bekostigd.

Deze stap is een principiële, omdat bekostigingsvoorwaarden nu eenmaal op bekostigde activiteiten betrekking horen te hebben. Die stap behoeft – los van de heldere politieke keuze om financiële ver-

schillen tussen kinderen naar de achtergrond te willen duwen – een betere juridische onderbouwing.

Wij illustreren deze lacune aan de hand van een praktisch voorbeeld, naar aanleiding van de ontwikkeling van integrale kindcentra. Binnen een integraal kindcentrum wordt een combinatie van (publiek bekostigd) basisonderwijs en (privaat bekostigde) kinderopvang verzorgd. In voorkomende gevallen onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag (de rechtspersoon die de beide activiteiten organiseert). Als we de wet goed lezen, mag er straks voor de kinderopvangactiviteiten weliswaar een ouderbijdrage worden gevraagd, maar deze mag niet verplicht zijn: Ook dit zijn immers 'activiteiten die geen onderdeel uitmaken van het verplichte onderwijsprogramma en in voorkomende gevallen worden georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag' als genoemd in het nieuwe artikel 28b lid 1 WVO. We geven het de organisaties te doen. Natuurlijk wordt er ook hard gewerkt aan het publiek bekostigd krijgen van kinderopvang, maar tot dat zover is, geeft deze wettekst nog geen rekenschap van sommige in de praktijk bestaande (en segregatie beperkende) combinaties van bekostigde en niet-bekostigde activiteiten. De stelling van de Kamerleden, dat zij liever zien dat de hele klas een goedkopere activiteit doet dan dat enkele kinderen een duurdere activiteit niet kunnen meemaken, gaat in dit geval niet op. Kinderopvang is nu eenmaal niet onder een bepaalde bodemprijs te organiseren; terwijl de inzet van onderwijsbekostiging om kinderopvang draaiende te houden taboe is en blijft. (Of toch niet? Zie onderdeel b hierna.)

Overigens betoonden de initiatiefnemers zich in dat kader wel realistisch en pragmatisch. Omdat het niet mogelijk is alle constructies te omzeilen zonder (ook) te tornen aan de vrijheid van vereniging, kunnen ouders er altijd voor kiezen om een vereniging op te richten en daarin activiteiten te ontplooiën die daarmee buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen. Dat is een beweging die we ook zien in het schaduwonderwijs – het geheel van privaat gefinancierde examentrainingen, bijlessen en coaching – dat naast het bekostigde onderwijs een vlucht neemt. Opvallend dat de indieners daar bijna laconiek mee omgaan, omdat dit een beweging is die segregatie in de hand werkt. Een dergelijk waterbedeffect staat toch haaks op de bedoelingen van Kwint en Westerveld. En dat diskwalificeert het wetsvoorstel niet, maar zou wellicht meer aandacht hebben mogen krijgen. Daarnaast kan ook een bevoegd gezag ervoor kiezen om een rechtspersoon op te richten en daar het bestuur over te voeren. Bij uitstek iets wat het ministerie en de Inspectie met frisse tegenzin tegemoet zullen zien.

Kortom, de wetgever laat zich over de band van bekostigingsvoorwaarden uit over niet-bekostigde activiteiten. Dat is een trendbreuk. Wij zeggen niet dat dit onmogelijk is, of niet verenigbaar zou zijn met bestaande wet- en regelgeving. Wij zijn wel van mening dat dit een principiële keuze is die meer overweging en toelichting van de wetgever had verdiend. Ook gelet op artikel 20 lid 2 WVO – dat de mogelijkheid van niet-bekostigde activiteiten expliciet open stelt – zou die toelichting gewenst zijn.

b. Hoe gaat de overheid om met het verschil tussen "publiek" en "privaat" geld?

Een rechtspersoon kent maar één civielrechtelijk vermogen, dat is duidelijk. Maar dit vermogen kan administratief wel verschil-

lend zijn opgebouwd: uit publieke middelen, waarop bekostigingsvoorwaarden van toepassing zijn, en uit private middelen, waarop die voorwaarden niet van toepassing zijn. De nieuwe wet draagt bij aan een steeds troebeler plaatje, als het gaat om de toegestane kwalificatie (administratieve bestemming) en inzet van private middelen.

Allereerst de nieuwe wetgeving zelf. Door het onderscheid tussen soorten activiteiten te laten vervagen (zie hiervoor), vervaagt ook het onderscheid tussen publieke en private geldstromen. Gegeven de wetsbehandeling is het kennelijk onder de taak van een bekostigde organisatie te vatten om niet-bekostigde activiteiten te ontplooiën (zoals excursies, het aanbieden van laptops, et cetera). Dat zet de 'harde' koppeling tussen publieke gelden en publieke activiteiten (artikel 148 WPO) onder druk: waar ligt nog de grens? Zie ook de voorgaande paragraaf. Daarnaast zien wij in de praktijk ook kritische vragen van de Inspectie ontstaan, ter zake de administratie van oudergelden. Zo zijn we de stelling tegengekomen dat oudergelden in het kader van internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO) niet als privaat mogen worden geadministreerd, althans niet zo mogen worden geadministreerd dat de besteding daarvan niet gebonden zou zijn aan de bekostigingsvoorwaarden. En we kennen andersom standpunten dat middelen die zijn ontvangen over de band van kinderopvangactiviteiten zelfs niet ingezet zouden mogen worden voor bekostigde activiteiten. Zulke zwalkende opvattingen komen de beweegruimte van scholen niet ten goede en werken in de hand dat vernieuwende initiatieven zich buiten de invloedssfeer van schoolbesturen ontplooiën. Met alle gevolgen voor een grotere kans op segregatie van dien; de geldstromen komen dan uiteindelijk juist verder buiten het gereguleerde kader terecht.

Gewoonlijk hanteren onderwijsorganisaties de vuistregel dat zij private activiteiten mogen ontplooiën, mits deze met private middelen worden gefinancierd. Dát zij private activiteiten mogen uitvoeren blijkt uit tal van voorbeelden. Er mag echter geen sprake zijn van ongecontroleerde weglek van publieke middelen.

Ook in andere sectoren lijkt de wind te draaien. Gewoonlijk hanteren onderwijsorganisaties de vuistregel dat zij private activiteiten mogen ontplooiën, mits deze met private middelen worden gefinancierd. Dát zij private activiteiten mogen uitvoeren blijkt uit tal van voorbeelden.²³ Er mag echter geen sprake zijn van ongecontroleerde weglek van publieke middelen. In de zogenaamde nota's helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en hoger onderwijs staat zelfs expliciet dat bepaalde investeringen in private activiteiten met publieke middelen zijn toegestaan. Deze nota's worden op dit moment herzien, mede als reactie op publiek-private samenwerkingen in het hoger onderwijs (die zich baseerden op deze regels en toch door Inspectie en ministerie kritisch werden benaderd). Het is de vraag hoe het ministerie het onderscheid in geldstromen ook in deze sectoren wil gaan hanteren. Bovenstaande wijst al in een bepaalde richting.

Wij zouden in dit verband willen wijzen op de voordelen die het heeft om vanuit met private middelen opgebouwd vermogen te kunnen experimenteren en investeren in activiteiten die soms net naast

het onderwijs liggen. Bij een dergelijke autonome ruimte, gebaseerd op de handelings- en bestedingsvrijheid ten aanzien van deze middelen, is de sector gebaat. En daarbij zijn kinderen en andere onderwijsvolgers gebaat: onderwijsorganisaties zijn in het algemeen immers beter in positie om solidariteit te organiseren dan de meeste oudergroepen.

c. Financiële verplichtingen voor onderwijsstromen zijn niet langer houdbaar

Het volgt al een beetje uit het eerste vraagstuk, maar niet alleen het duidelijke onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten vervaagt. Ook het verschil tussen regulier onderwijs en specifieke onderwijsstromen komt te vervallen. We doelen daarmee bijvoorbeeld op het tweetalig onderwijs, de technasia en topsportprogramma's, de zogenoemde profienscholen dus. Het is een relatief eenvoudige keuze: óf deze stromen maken deel uit van het verplichte onderwijsprogramma en zijn dan toegankelijk voor alle kinderen zonder extra bijdrage (27 lid 2 WVO) óf deze stromen maken geen deel uit van het verplichte onderwijsprogramma en zijn straks ook toegankelijk zonder extra bijdrage (28b lid 1 WVO).

Die stelligheid durven we onder meer aan, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 7 februari 2018, waarin de vraag centraal stond welke ruimte een schoolbestuur heeft om toelating tot een bepaalde onderwijsstroom afhankelijk te stellen van de betaling van een ouderbijdrage.²⁴ De casus betrof een basisschool met een onderwijsconcept waarbij de kinderen niet in jaargroepen met kinderen van dezelfde leeftijd zitten, maar in groepen met kinderen van verschillende leeftijden, zogenoemde units. Eén van deze units, unit wit, is volledig aangepast aan het niveau en de denkwijze van hoogbegaafde kinderen. De hoogbegaafdenstroom, dus. De kinderen in deze unit volgen een eigen onderwijsprogramma, dat – naast het reguliere onderwijsaanbod – bestond uit vakken als filosofie, rots en water training, schaken en science. De school vroeg een verplichte ouderbijdrage van ongeveer duizend euro voor toelating van een kind tot unit wit, als gevolg waarvan de minister de bekostiging van de school deels opschortte (wegens strijd met artikel 40 lid 1 WPO).

De Afdeling haalt een streep door de handelswijze van de school, stellende dat “unit wit” ook gewoon uit de openbare kas bekostigd basisonderwijs aanbiedt en dat de achtergrond van artikel 40 lid 1 WPO is dat dit basisonderwijs gratis toegankelijk moet zijn voor alle kinderen in Nederland. De stelling dat unit wit slechts ‘extra’s’ biedt, waarvoor een verplichte ouderbijdrage mag worden gevraagd, volgt de Afdeling niet “nu in unit wit (...) een volledig en ondeelbaar onderwijsprogramma wordt geboden”. De vergelijking met tweetalige voortgezet onderwijscurricula dringt zich gemakkelijk op. Ironisch genoeg betekent dit dat de discussie die tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel gevoerd is over de financiële positie van scholen met dergelijke aanvullende onderwijsprogramma's, en dus ook het amendement Van Meenen, geen invloed heeft op hun positie. Reeds op grond van de huidige wet zijn zij dan immers gehouden dit onderwijs gratis toegankelijk te laten zijn en de nieuwe wet verandert daar ook niks aan (zie hierna onder d). Toegegeven: zelfs in de uitzonderlijke casus dat ondeelbaarheid van het onderwijsprogramma wél kan worden betwist, zal de nieuwe wetgeving een streep door de rekening van verplichte ouderbijdragen halen.

d. Semi-verplichte ouderbijdragen blijven boven de markt hangen

In de eerste plaats, aansluitend bij de hierboven in paragraaf 4 genoemde onduidelijkheid over het onderscheid tussen “willen” betalen en “kunnen” betalen, is het de vraag of het een koepel van profienscholen is toegestaan om in de code (bedoeld in artikel 28b lid 2 sub b WVO) onderscheid te maken tussen leerlingen waarvan de ouders de ouderbijdrage wel willen, maar niet kunnen betalen en leerlingen waarvan de ouders deze wel kunnen, maar niet willen betalen.

Indien de wetsuitleg die ruimte geeft, zou dat betekenen dat (bijvoorbeeld) de koepelorganisatie van scholen voor tweetalig onderwijs toch wél de mogelijkheid heeft om leerlingen uit te sluiten, namelijk die leerlingen waarvan de ouders in financiële zin (volgens de in die code vast te stellen norm) in staat zijn de ouderbijdrage te betalen, maar dat niettemin niet willen of eenvoudigweg niet doen. Voor die ouders blijkt de bijdrage dan alsnog verplicht en dat sluit niet aan bij de bedoeling van de Kamerleden Kwint en Westerveld. We merkten al op dat het amendement Van Meenen kennelijk geïnspireerd is op een door de profielorganisatie voor tweetalig onderwijs ontwikkelde code. Deze (concept?)code is overigens, zover wij hebben kunnen vaststellen, niet gepubliceerd of openbaar toegankelijk.

De code van de koepelorganisatie kan dan dus - eventueel via omwegen of met veel omhaal van woorden - niets anders inhouden dan dat scholen die lid zijn van die koepel solidair zijn met elkaar en een gezamenlijke spaarpot creëren om tegenvallende inkomsten uit de ouderbijdrage uit te bestrijden.

Anderzijds, als de wet deze mogelijkheid niet beoogt te bieden, is de vraag welk concreet voordeel het hele amendement Van Meenen de school voor tweetalig onderwijs nu eigenlijk oplevert. Het komt er dan namelijk per saldo op neer dat er geen enkele consequentie verbonden kan worden aan het wel of niet betalen van de ouderbijdrage, ongeacht de concrete beweegredenen van die ouder. En de code van de koepelorganisatie kan dan dus - eventueel via omwegen of met veel omhaal van woorden - niets anders inhouden dan dat scholen die lid zijn van die koepel solidair zijn met elkaar en een gezamenlijke spaarpot creëren om tegenvallende inkomsten uit de ouderbijdrage uit te bestrijden.

Wij willen wat dit betreft ook niet onvermeld laten dat als gevolg van het amendement een ouderbijdrage voor tweetalig onderwijs wel degelijk als verplicht kan worden gepresenteerd, mits maar aan het tweede lid van artikel 28b WVO wordt voldaan (langdurige aangeboden activiteiten, door een school die is aangesloten bij een relevant scholenverband, met toepasselijkheid van een regeling die voorziet in niet-betalen). Die constatering zou zelfs verder kunnen worden onderbouwd op grond van een redenering a contrario: Aangezien het amendement niet nodig is geweest voor het borgen en verder stutten van de vrijwilligheid, kan het slechts tot doel hebben om ouderbijdragen in een andere vorm in de exploitatie van (tweetalig) onderwijs te betrekken. Het afdwingen daarvan blijft dan uiteraard nog steeds lastig, maar voor de primaire beleving van ouders maakt dat weinig verschil. Zo cynisch en achterdochtig wil-

len we uiteraard liever niet zijn, maar wat moeten kritische juristen anders achter deze bepaling zoeken?

e. Uitzonderingspositie van internationaal georiënteerd onderwijs wankelt

Met alle aandacht die in de parlementaire behandeling is uitgegaan naar scholen met een ouderbijdrage voor aanvullende onderwijsprogramma's (de hiervoor genoemde programma's voor tweetalig onderwijs, technasia, topsportprogramma's of DAMU (dans en muziek)-programma) is het verbazingwekkend dat met geen woord gerept is over de verhouding van de wetswijziging tot het Internationaal Georiënteerd Basis Onderwijs (IGBO) en het Internationaal Georiënteerd Voortgezet Onderwijs (IGVO). Voor zowel IGBO als IGVO bestaan uitzonderingen op de regel dat toegang tot het onderwijs kosteloos is. Bij die uitzonderingen (daterend uit 2010 en 2011)²⁵ waren al stevige juridische kanttekeningen te maken. Jurisprudentie en de hier behandelde wetswijziging kunnen de druppels zijn die de emmer doen overlopen.

Laten we beginnen met het IGVO, want de regelgeving daaromtrent is het eerst tot stand gekomen. Op 29 mei 2010 is de Beleidsregel IGVO 2010 vastgesteld. In artikel 9 wordt met zoveel woorden gesteld dat de toelating tot een IGVO-programma afhankelijk is van een geldelijke bijdrage. Rechtstreeks in strijd met artikel 27 lid 2 WVO. De Beleidsregel IGVO 2010 is gebaseerd op de bevoegdheid van de minister om verplichtingen te verbinden aan de bekostiging van "cursussen" (artikel 75 WVO). In dit geval wordt dus aan bekostiging de verplichting verbonden dat ook ouders bijdragen. Een twijfelachtige structuur, omdat artikel 75 WVO geenszins een grondslag biedt om af te wijken van andere bepalingen in de WVO. Dus ook niet van artikel 27 lid 2 WVO, houdende de verbodsbepaling op verplichte geldelijke bijdragen. Deze eigenaardigheid wordt in de toelichting bij de Beleidsregel IGVO 2010 gerechtvaardigd onder verwijzing naar de hogere kosten voor dit onderwijs en de staande praktijk in het buitenland. Terechte argumenten voor een wetswijziging, maar naar onze mening onvoldoende grond voor een van de wet afwijkende beleidsregel.

Ten aanzien van het IGBO is de juridische situatie nog bonter. Er is ons geen grondslag bekend die een verplichte ouderbijdrage mogelijk maakt, anders dan de toelichting bij de wet die het IGBO als schoolafdeling in de wet verankerde. Wat de wetgever daar verklaart is dat de bekostiging van IGBO plaatsvindt over de band van de reguliere bekostiging van scholen, maar ook: "De overheid heeft deze bijdrage echter nooit als kostendekkend bedoeld en zo feitelijk steeds aangegeven dat het redelijk is dat aan de kosten van deze extra activiteit ook derden, ofwel de belanghebbende bedrijven en/of ouders, bijdragen." Onder verwijzing naar de hiervoor al genoemde uitspraken van de Afdeling en van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie²⁶ houdt deze toelichting geen stand. Bekostigd onderwijs is kosteloos voor ouders (Afdeling); en als de exploitatie van een school niet rondkomt, is dat geen argument om de ouderbijdrage verplicht te stellen (Gemeenschappelijke Hof van Justitie).

Hier overheen komt dus nog de wetswijziging, waarmee het verschil tussen extra curriculaire activiteiten waar geen bijdrage voor verplicht mag zijn en internationaal onderwijs waar dat wel mag wel zeer moeilijk uitlegbaar wordt. Als de wetgever echt van mening is dat het internationaal onderwijs een uitzonderingspositie

verdient – waar goede argumenten voor zijn, gelet op de internationale gewoonte en de bereidheid van werkgevers om bij te dragen aan de kosten van dit onderwijs – dan behoeft dat een wijziging van de wet in formele zin.

Het doel van de wetswijziging is om de verschillen die er in financiële uitgangssituaties tussen kinderen bestaan, niet te laten doorwerken in hun mogelijkheid deel te nemen aan onderwijsactiviteiten. De nu gekozen wettekst brengt echter stevige praktijkvragen met zich mee, die niet of onvoldoende door de wetgever in ogenschouw zijn genomen.

6. Conclusies

De motieven van de wetswijziging zijn duidelijk en worden ook breed gedragen, met bijna unanieme steun in beide Kamers. Interessant is de verschuivende toon over de vrijwilligheid van ouderbijdragen: niet de positie van ouders, maar het belang van het kind staat centraal. Het doel is om de verschillen die er in financiële uitgangssituaties tussen kinderen bestaan, niet te laten doorwerken in hun mogelijkheid deel te nemen aan onderwijsactiviteiten. De nu gekozen wettekst brengt echter stevige praktijkvragen met zich mee, die niet of onvoldoende door de wetgever in ogenschouw zijn genomen.

Het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde activiteiten en dan met name met betrekking tot de vraag over welke activiteiten de wetgever zich wel uitlaat (bekostigde activiteiten) en niet uitlaat (niet-bekostigde activiteiten), wordt zonder argumenten gepasseerd. We begrijpen de redenen, maar illustreerden ook dat dit gevolgen kan hebben voor activiteiten die óók bijdragen aan het doel van de indieners van dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de druk die lijkt te ontstaan op het onderscheid tussen publieke en private middelen. Door die voortaan over één kam te scheeren, waar het beleid zich naartoe lijkt te bewegen, kunnen innovatiekracht en solidariteit juist afnemen. Vanuit vrijwel alle perspectieven in het politieke spectrum, lijkt ons dat niet wat wordt beoogd.

Het zou ons niet verbazen als we binnenkort alsnog enkele uitzonderingen op het verbod op verplichte geldelijke bijdragen terug gaan zien. Onder de huidige stand van jurisprudentie en wetgeving, vinden wij het aannemelijk dat specifieke onderwijsstromen (de zogenoemde profienscholen) niet langer een bepaalde ouderbijdrage als voorwaarde voor toelating tot het onderwijs kunnen stellen (paragraaf 5 onder c). Dat stelt scholen voor de vraag hoe zij omgaan met de onzekerheid die daarbij komt kijken; en het stelt de wetgever voor de vraag of hij het wenselijk vindt om hier nieuwe wetgeving op te ontwikkelen. Een positief antwoord op die laatste vraag zouden wij verwachten, omdat ook de uitzonderingspositie van het internationaal onderwijs aan verankering in een onderwijswet toe is (paragraaf 5 onder d). Die twee onderwerpen zouden zomaar in een volgend (initiatief-)wetsvoorstel kunnen opduiken.

De vrijwillige ouderbijdrage heeft er dus weer een kader bij. We kijken met interesse naar de manier waarop scholen met de nieuwe regels omgaan, want zelfs een wettelijk vrijwillige bijdrage kan als harde voorwaarde ervaren blijven worden. Die eerste indruk blijft onbetaalbaar.

Noten

1. En bij de totstandkoming van dit artikel bleek alweer dat dit niet alleen een landelijk, maar zeker ook een lokaal thema is. De Gemeente Amsterdam stelt zelfstandig grenzen aan de hoogte van de ouderbijdrage, zie: "7 scholen verliezen subsidie door te hoge ouderbijdrage" in *Parool* 7 september 2020.
2. *Kamerstukken II 2019/20*, 35063 nr. A. De Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) worden (door toevoeging van een artikel 41a respectievelijk een artikel 46a) op gelijklopende wijze gewijzigd, met dien verstande dat de woorden 'of eindtermen en examenprogramma's' achterwege blijven. Omwille van de leesbaarheid, verwijzen wij in het artikel in beginsel alleen naar de bepalingen in de WVO.
3. Artikel 27 respectievelijk 24a lid 1 aanhef en onder d WVO. Deze regelingen hebben een grondrechtelijke basis in artikel 23 lid 5 Gw.
4. Zie bijvoorbeeld de verschillende versies van het Onderzoekskader 2017 voor het Toezicht op het voortgezet onderwijs (www.onderwijsinspectie.nl).
5. *Kamerstukken II 2011/12*, 32193 nr. 30.
6. Motie Vermue en Van Dijk, *Kamerstukken II 2016/17*, 34511 nr. 16.
7. Met het meest in het oog springend het in de hand werken van segregatie (langs tal van scheidslijnen).
8. Zie bijvoorbeeld de brochure 'Schoolkosten en onderwijstijd; Informatie voor ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad in het voortgezet onderwijs' uit februari 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/documenten/brochures/2014/02/27/schoolkosten-en-onderwijstijd>.
9. En bovendien heeft deze vaststelling een hoog informeel karakter. Internationaliseringsorganisatie Nuffic geeft zelf aan in opdracht van OCW te handelen (zie <https://www.nuffic.nl/onderwerpen/tweetalig-onderwijs/netwerk-tto>). Tegelijk komen de vastgestelde criteria niet terug in de Subsidieregeling internationalisering funderend onderwijs.
10. Artikel 23 lid 5 Gw. Hier komen we bovendien op een punt dat in het recente rapport van McKinsey wordt benoemd (Bijlage bij de Kamerbrief van 22 april 2020 (referentie: 24096376)). Het onderwijs wordt in de basis toereikend bekostigd, ja, maar het is sterk de vraag of die bekostiging toereikend is om alle door de maatschappij en de overheid gewenste investeringen ook te kunnen dekken. Een maatschappelijk vraagstuk, dat wij niet onbenoemd wilden laten, maar dat zich helaas ook niet voor verdere beschouwing in deze bijdrage leent.
11. Motie Dijkstra, *Kamerstukken II 2000/01 27400 VIII*, nr. 30, motie Vermue en Van Dijk, *Kamerstukken II 2016/17 34511 nr. 16*, en motie Kwint c.s., *kamerstukken II 2017/18, 34775 VIII*, nr. 82.
12. Kamerbrief, ref. 1314182. Merk op dat de bewoordingen dus zijn veranderd: hier staat niet langer het belang van ouders centraal, maar het belang van kinderen. Een trend die op meer vlakken te zien is, ook waar het gaat om de verandering van focus in verschillende maatschappelijke vraagstukken: van de vrijheid van stichting (van ouders) en inrichting (van schoolbesturen) naar het recht op onderwijs (van kinderen).
13. *Kamerstukken 2018/19*, 35063 nr. 4.
14. *Kamerstukken 2018/19*, 35063 nr. 7.
15. Kamerbrief 12 maart 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 31 293, nr. 450.
16. *Kamerstukken 2019/20*, 35063 nr. 34, item 33.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. *Kamerstukken 2019/20*, 35063 nr. 9.
21. *Kamerstukken 2019/20*, 35063 nr. G.
22. ECLI:NL:OGHACMB:2017:115, r.o. 2.9 (N.B. het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
23. Artikel 20 lid 2 WVO; artikel 2.2.4a Wet educatie en beroepsonderwijs; artikel 2.7a Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Alleen voor het primair onderwijs zou op grond van artikel 148 WPO betoogd kunnen worden dat de inzet van publieke middelen altijd alleen ten goede kan komen aan de uitvoering van de wettelijke taak.
24. ABRvS 17 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:412.
25. Zie *Stcrt.* 2010, 9401 (ter zake IGVO) en *Kamerstukken II 2010-11*, 32795, 3 (ter zake IGBO).
26. ABRvS 17 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:412; ECLI:NL:OGHACMB:2017:115, r.o. 2.9. We wijzen er daarbij op dat beide uitspraken recenter zijn dan bijvoorbeeld de uitspraken van de Rechtbank Groningen (ECLI:NL:RBGR0:2011:BU6563) en het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (ECLI:NL:GHARL:2015:8701), waarin de redenering dat de bekostiging niet kostendekkend was, nog wel werd aangenomen.