

Tilburg University

Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs. Deel 1

Noorlander, C.W.; Zoontjens, P.J.J.

Published in:
School en Wet

Publication date:
2011

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Noorlander, C. W., & Zoontjens, P. J. J. (2011). Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs. Deel 1. *School en Wet*, 90(5), 5-12.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs¹

Deel 1

Over 2009 bedroegen de rijksuitgaven voor onderwijs een kleine 30 miljard euro. Dat was onder meer voor de instandhouding van 8.268 instellingen en de financiering van 328.700 fte's personeel. Een en ander kwam ten goede aan 3.765.600 leerlingen, deelnemers en studenten.² Zonder overheidsbekostiging (verder: bekostiging) zouden de meeste scholen in ons onderwijsbestel niet kunnen bestaan en zou het recht op onderwijs en de realisatie van gelijkheid van onderwijskansen ernstig onder druk komen te staan.

Mr.dr. C.W. Noorlander en prof. mr. P.J.J. Zoontjens*

1. Inleiding

Bekostiging levert verder een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het in Nederland geboden onderwijs. Enerzijds omdat de mogelijkheid voor een onderwijsinstelling om kwaliteit te bieden nu eenmaal voor een niet onbelangrijk deel afhankelijk is van de beschikbaarheid van financiële middelen. Anderzijds omdat bekostiging een belangrijk instrument vormt voor de overheid om hiermee, 'in ruil' voor de beschikbaar gestelde gelden, kwaliteitseisen aan het onderwijs te stellen, hetgeen direct kan worden herleid tot artikel 23 Grondwet (zie vooral de leden 5, 6 en 7).

Het recht op bekostiging van het openbaar onderwijs nam in ons land een aanvang met de Schoolwet van 1806. Ingevolge artikel 2 van deze wet vormde het recht op bekostiging het onderscheidend criterium met scholen "wier onderhoud, buiten de bijdrage of toelage uit eenige publieke kas, gevonden wordt uit

bijzondere Kassen, Fondsen, Toelagen of Penningen", te weten het bijzonder onderwijs. Vrijheid van bijzonder onderwijs kende ons onderwijsbestel op dat moment nog niet, omdat de stichting van openbare en bijzondere scholen aan een overheidsvergunning was gebonden. In 1848 verwierf het bijzonder onderwijs vrijheid van onderwijs. Materieel was de mogelijkheid tot het ontplooiën van bijzonder onderwijs nog beperkt, wat als gevolg had dat de roep om bekostiging steeds luider werd. Met de schoolwet Mackay van 1889 werd met gedeeltelijke bekostiging van het bijzonder onderwijs een eerste aanzet geleverd voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Tijdens de beslechting van de schoolstrijd in 1917 werd het bijzonder onderwijs financieel gelijkgesteld aan het openbaar onderwijs. Men zegt ook wel dat het bijzonder onderwijs hiermee materiële vrijheid van onderwijs werd verschaft.³

Dit principe geldt tot op de dag van vandaag en vindt tegenwoordig haar grondslag in artikel 23, zevende lid, van de Grondwet. Voorwaarde voor bekostiging is wel dat de bijzondere onderwijsinstelling voldoet aan de deugdelijkheidseisen die in de Grondwet en in de onderwijswetgeving worden gesteld. Het principe van integrale bekostiging van overheidsscholen en niet-overheidsscholen (bijzonder onderwijs) uit de openbare kas (mits met inachtneming van de (Grond)wettelijk gestelde deugdelijkheidseisen) geldt constitutioneel gezien in een groot deel van de wereld niet. Zelfs binnen Europa vormt dit beginsel geen gemeengoed.⁴

In dit artikel, dat uit drie delen bestaat, waarvan dit het eerste deel is, willen de auteurs op uitvoerige wijze stil staan bij de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs. Reden hiervoor is dat een actuele verhandeling over dit onderwerp ontbreekt, terwijl aan een (breed opgezette) uiteenzetting over dit thema in de praktijk wel veel behoefte zou kunnen bestaan. Bekostiging vormt, zoals hierboven aangegeven, immers de belangrijkste (financiële) levensader van een school. Bovendien vormt het bekostigingsrecht een complex onderdeel van het (onderwijs)recht.

Omwille van de overzichtelijkheid en de omvang van het artikel hebben de auteurs ervoor gekozen het bekostigingsrecht dat geldt voor het speciaal basisonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en het speciaal onderwijs buiten beschouwing te laten. Hierbij speelt ook een rol dat de bekostiging voor deze typen onderwijs sterk afwijkt van die voor het regulier onderwijs.

* Mr.dr. C.W. Noorlander is advocaat bij Bird & Bird te Den Haag en Universitair Hoofddocent aan Tilburg University.

* Prof. mr. P.J.J. Zoontjens is hoogleraar Onderwijsrecht aan Tilburg University en lid van de Onderwijsraad.

Het drieluik is globaal gezien als volgt opgezet:

- grondslagen en aanvang van rijksbekostiging (deel I);
- inhoud, wijze en beëindiging van rijksbekostiging (deel II);
- tenslotte gemeentelijke bekostiging (deel III).

In dit eerste deel staan we in § 2 stil bij de grondwettelijke grondslagen van bekostiging en in § 3 bij de verhouding tussen onderwijsbekostiging en de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De laatste paragraaf van dit eerste deel van het drieluik stelt het concrete bekostigingsrecht aan de orde dat geldt ten aanzien van de aanvang van bekostiging, uitgesplitst naar primair (§ 4.2) en voortgezet (§ 4.3) onderwijs.

2. Constitutionele grondslagen van bekostiging van primair en voortgezet onderwijs

2.1 Volledige bekostiging, financiële gelijkstelling

Een belangrijke notie die ten grondslag ligt aan bekostiging in nationale stelsels vormen de verdragsrechtelijke normen, waarin een verplichting voor de staat is neergelegd tot het beschikbaarstellen van kosteloos onderwijs gedurende de leerplichtige leeftijd. Dit principe treft men onder meer aan in artikel 13, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en artikel 28, eerste lid, onder a, van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK).⁵

Reeds lang voor de totstandkoming van het IVESCR was het uitgangspunt van artikel 13, tweede lid, in Nederland gewaarborgd door de in 1917 grondwettelijk ingevoerde financiële gelijkstelling, waaruit het principe voortvloeit van integrale bekostiging van leerplichtig onderwijs. Let wel, het IVESCR schrijft niet voor dat er een duaal stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs moet zijn. Op zichzelf wordt met alleen het bestaan van bekostigde openbare scholen prima aan het verdragsrecht voldaan. De financiële gelijkstelling is echter een product van onze nationale geschiedenis.

Het principe van adequate en volledige bekostiging door de overheid hangt direct samen met het streven naar gelijke onderwijskansen, wat in Nederland sinds jaar en dag als een fundamenteel aspect van de realisatie van sociale rechtvaardigheid in de Nederlandse samenleving wordt gezien. Vanuit de optiek van kansgelijkheid dient de hoogte van de financiering van het onderwijs adequaat te zijn voor een deugdelijk en voor eenieder toegankelijk niveau van voorzieningen van onderwijs en onderzoek.⁶

Het principe van adequate en volledige bekostiging door de overheid hangt direct samen met het streven naar gelijke onderwijskansen, wat in Nederland sinds jaar en dag als een fundamenteel aspect van de realisatie van sociale rechtvaardigheid in de Nederlandse samenleving wordt gezien.

Op grond van artikel 23, zevende lid, Grondwet dient het bijzonder (algemeen vormend lager) onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, naar dezelfde maatstaf als het openbaar

onderwijs uit de openbare kas te worden bekostigd. Volgens de tweede volzin stelt de wet de voorwaarden vast, waarop voor het 'bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs' bijdragen uit de openbare kas worden verleend. Artikel 23, zevende lid, Grondwet geeft uitdrukking aan de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs. Wat opvalt is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen 'algemeen vormend lager onderwijs' en 'algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs'. Voor het algemeen vormend lager onderwijs geldt financiële gelijkstelling als eis. Voor de overige typen onderwijs die ons onderwijsbestel kent kan er financiële gelijkstelling gelden. In de loop der jaren is de financiële gelijkstelling voor ons gehele onderwijsbestel gaan gelden: voor alle vormen van onderwijs geldt dat openbaar en bijzonder onderwijs uit de openbare kas naar dezelfde maatstaf worden bekostigd. Voor primair en voortgezet onderwijs geldt in ieder geval daarnaast dat die bekostiging ook volledig is.⁷ 'Openbare kas' is voor het primair en voortgezet onderwijs niet alleen de rijkskas, maar ook de gemeentelijke kas.

Naar de mening van Vermeulen ligt aan artikel 23, zevende lid, Grondwet een algemeen principe ten grondslag. "Leerplichtig onderwijs is volksonderwijs; het is een basisvoorziening die ertoe dient elke leerling een gelijke aanspraak op zo goed mogelijk onderwijs te bieden. Dat betekent dat scholen gelijk behandeld dienen te worden, een principe dat onder meer voortvloeit uit artikel 1 Grondwet."⁸

De op basis van artikel 23 Grondwet in de onderwijswetgeving opgenomen bekostigingseisen gelden voor het openbaar onderwijs als algemeen verbindende voorschriften, waaraan openbare scholen onverkort moeten voldoen. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs is er sprake van bekostigingsvoorwaarden, een bijzondere categorie subsidievoorwaarden, die de bijzondere school in theorie naast zich neer kan leggen, maar waarvan, vanwege de financiële afhankelijkheid van bekostigde bijzondere scholen, een vergelijkbare (absolute) werking uitgaat als van de wettelijke regels die voor het openbaar onderwijs gelden.⁹

Een principe dat van grote betekenis is voor de bekostiging van het openbaar onderwijs vormt de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs, dat vastgelegd is in artikel 23, vierde lid, Grondwet. Openbaar onderwijs is op basis van dit principe een basisvoorziening die voor eenieder bereikbaar en toegankelijk behoort te zijn. Op basis van de eerste volzin van artikel 23, vierde lid, Grondwet, dient er in iedere gemeente voldoende algemeen vormend openbaar onderwijs te worden gegeven. Hiervan kan op grond van de tweede volzin van artikel 23, vierde lid, Grondwet worden afgeweken, wanneer er 'voor het geven van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school', bijvoorbeeld door de financiering van leerlingenvervoer. Binnen de onderwijswetgeving ziet men op diverse plaatsen dat bij de regulering van de planning en beëindiging van bekostiging van scholen met dit principe rekening wordt gehouden. Zo dient de gemeenteraad ex artikel 75, eerste lid, Wet op het primair onderwijs (Wpo) een openbare school in elk geval in het plan van scholen op te nemen, indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat.

2.2 Bijzonder onderwijs

Ten aanzien van het bijzonder onderwijs wordt het bekostigingsrecht geregeerd door de vrijheid van onderwijs. Het huidige artikel 23, tweede lid, Grondwet bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is. De vrijheid wordt in het Nederlandse onderwijsrecht traditioneel opgedeeld in een aantal deelvrijheden: de vrijheid van stichting, de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De vrijheid van stichting is de vrijheid van eenieder, om met inachtneming van de wettelijke voorschriften inzake het toezicht en de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgeveenden, zonder voorafgaand verloop van de overheid een school op te richten.

Op grond van artikel 1 Wpo en artikel 1 Wet op het voortgezet (Wvo), is een bijzondere school een school die door een natuurlijke persoon of door een rechtspersoon in stand wordt gehouden. Binnen de onderwijswetgeving ligt de focus evenwel sterk op de rechtspersoon die een school instandhoudt. De vrijheid van richting is de vrijheid van een bijzondere school om een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te kunnen brengen. Deze omschrijving wordt volgens de heersende leer zo geïnterpreteerd dat hieronder godsdienst en levensbeschouwing worden begrepen en niet bijvoorbeeld pedagogisch-didactische opvattingen.¹⁰ De vrijheid van inrichting kan worden omschreven als de vrijheid om de school naar eigen inzicht in te richten, bijvoorbeeld waar het gaat om de inhoud en de organisatie van het onderwijs en de instelling.

Het richtingsbegrip fungeert sinds een uitspraak van de Kroon uit 1933 als criterium voor bekostiging.¹¹ Wanneer een school niet van een erkende richting uitgaat, kan deze niet voor bekostiging in aanmerking komen. Hiermee is voorafgaande toetsing van de richting dus mogelijk en noodzakelijk. De toetsing door de overheid is zeker vanaf de laatste decennia van de vorige eeuw lastiger geworden. Er kwamen toen uitheemse richtingen bij die door immigranten werden meegebracht. Een langer bekend verschijnsel was al dat er splitsingen binnen bestaande richtingen plaatsvonden en er meer aandacht ontstond voor niet-religieuze levensbeschouwelijkheid in het onderwijs. Door een en ander werd het 'veld' van richtingen diverser en pluriformer en kwam de toetsingspraktijk van de overheid steeds meer op gespannen voet te staan met het geboden waarden- (en hiermee ook richting-) neutrale karakter van de staat.¹² Maar er valt hier meer over te zeggen. Naar is gebleken bevoordeelt deze planningssystematiek ook de traditionele confessionele richtingen ten opzichte van het openbaar onderwijs en de in de ontzuilde en geïndividualiseerde samenleving opgekomen 'kleine' en 'nieuwe' richtingen.¹³ Om deze redenen wordt er sinds enige tijd nagedacht over de invoering van een planning van scholen, waarbij het richtingsbegrip wordt 'losgelaten'.¹⁴

3. Bekostiging en de Awb

Bekostiging kan worden beschouwd als een vorm van subsidie. In de Awb is een Titel opgenomen die is gewijd aan subsidiëring. Artikel 4:21, eerste lid, Awb verstaat onder subsidie de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

Op grond van artikel 4:21, vierde lid, Awb is de subsidietitel van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. De exacte juridische betekenis van deze frase staat niet vast. Volgens de Memorie van Toelichting behorend bij deze bepaling wordt op deze wijze recht gedaan enerzijds aan de bijzondere constitutionele positie van het onderwijs, anderzijds aan de doelstelling van de Awb om de bestuursrechtelijke wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren. Verder wordt aangegeven dat bij de aanpassingswetgeving waar nodig van de Awb zal kunnen worden afgeweken in verband met het systeem van de onderwijswetgeving.¹⁵ De Raad van State toonde zich tijdens de parlementaire behandeling van de Awb kritisch over de van overeenkomstige toepassing formulering, omdat hierdoor niet duidelijk was welke artikelen uit de subsidietitel nu wel en nu niet van toepassing zijn. Hiermee schept deze bepaling onduidelijkheid op een van de belangrijkste terreinen van subsidiëring, aldus de Raad van State.¹⁶

Bekostiging kan worden beschouwd als een vorm van subsidie. In de Awb is een Titel opgenomen die is gewijd aan subsidiëring. De Awb verstaat onder subsidie de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag beoogt artikel 4:21, vierde lid, Awb, met het oog op een zo groot mogelijke harmonisatie van wetgeving, juist buiten twijfel te stellen dat Titel 4.2 ook op de bekostiging van het onderwijs - openbaar en bijzonder - moet worden toegepast. Daarmee worden discussies over de vraag of de bekostiging, gelet op haar specifieke karaktertrekken, als een subsidie kan worden aangemerkt, overbodig. Daarom is volgens de Nota naar aanleiding van het verslag ook gekozen voor overeenkomstige toepassing; dit betekent in dit verband dat voor 'subsidie' moet worden gelezen: 'bekostiging'.¹⁷ Voorwaar een heel ingewikkelde redenering als men bedenkt dat bekostiging in het onderwijs volledig wordt gedekt door de definitie van subsidie in artikel 4:21, eerste lid, Awb.

Bij de Wet Aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche is verder aangegeven dat artikel 4:21, vierde lid, van de Awb buiten twijfel stelt dat er geen principieel onderscheid bestaat tussen subsidiëring en bekostiging.¹⁸ Ook uit de jurisprudentie van de ABRs blijkt dat het onderscheid tussen overeenkomstige en directe toepasselijkheid van de Awb-subsidietitel geen betekenis heeft.¹⁹ In principe is Titel 4.2 van de Awb van toepassing, tenzij en voorzover de onderwijswet expliciet bepalingen uit die titel buiten toepassing heeft verklaard, dan wel uit stelsel en strekking van de Awb voortvloeit dat de toepasselijkheid van de Awb niet aan de orde is. De visie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State komt er dus op neer dat de subsidietitel van de Awb op te vatten is als de *lex generalis*, die van toepassing is tenzij een onderwijswettelijke *lex specialis* een specifieke, uitputtende regeling bevat die op het betreffende geval van toepassing is.²⁰ Daarmee neemt de onderwijswetgeving geen andere positie in dan elke andere bijzondere bestuurswet.

Bekostiging is een bijzondere vorm van subsidie. Het bijzondere is gelegen in een drietal elementen:

1. Voor bekostiging van het onderwijs stelt artikel 23 Grondwet de eis van een 'dubbele' grondslag in de wet in formele zin. Zo moeten de bevoegdheid tot het bekostigen van scholen en instellingen en de hoofdzaken van de voorwaarden waaronder bekostiging plaats vindt (in Awb-terminologie: subsidieverplichtingen), wettelijk zijn verankerd. De Awb kent een soepelere grondslag voor subsidies. Artikel 4:23 bepaalt dat de bevoegdheid van het bestuur- orgaan in beginsel moet zijn vastgelegd in een wettelijk voorschrift, maar, zoals hetzelfde artikel laat zien, afwijkingen hiervan zijn mogelijk. Artikel 4:38, tweede lid, Awb bepaalt voorts dat de verplichtingen worden opgelegd bij wettelijk voorschrift of 'krachtens wettelijk voorschrift bij de (beschikking tot, CWN/PZ) subsidieverlening'.
2. De hoogte van de bekostiging dient adequaat te zijn voor een deugdelijk en voor iedereen toegankelijk niveau van voorzieningen van onderwijs en onderzoek. Het Awb-begrip 'subsidie' impliceert daarentegen niet een bepaalde genormeerde financierings- hoogte.
3. Bij bekostiging gaat het om een subsidierelatie voor onbepaalde duur. De onderwijsinstelling die volgens wettelijke regels in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging, blijft bekostigd, tenzij vanwege een te gering leerlingenaantal (primair onderwijs en voortgezet onderwijs), danwel vanwege verwijdering van de instelling uit de wet (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs) of vanwege een sanctie (alle typen) de school of instelling bekostiging wordt ontnomen of onthouden. Ook hier is sprake van een verschilpunt met het Awb-subsidie begrip, omdat deze immers ook op relaties voor bepaalde tijd betrekking kan hebben.²¹

4. Aanvang bekostiging

4.1 Algemeen

De toegang tot het stelsel van bekostigde instellingen is een vraagstuk apart. In de onderwijswetgeving zijn daar ook afzonderlijke bepalingen aan gewijd. Onderwijsinstellingen worden volgens wettelijke criteria in een bekostigingsrelatie gebracht en gehandhaafd. Een belangrijk doel van deze criteria is om instellingen geografisch te spreiden over het land en hun aantal zo beperkt mogelijk te houden. Binnen het proces van subsidiëring volgens het systeem van de subsidietitel van de Awb wordt onderscheid gemaakt tussen drie belangrijke momenten: subsidieverlening, subsidievaststelling en de uitbetaling van de subsidie.²² De verleningsbeschikking schept een voorwaardelijke aanspraak op subsidie. Binnen de terminologie van de onderwijswetgeving wordt de aanvrager voor 'bekostiging in aanmerking gebracht'. De subsidieontvanger is verplicht om de activiteiten te verrichten waarvoor subsidie wordt verstrekt, op de wijze zoals omschreven door de overheid.

Binnen het proces van subsidiëring volgens het systeem van de subsidietitel van de Awb wordt onderscheid gemaakt tussen drie belangrijke momenten: subsidieverlening, subsidievaststelling en de uitbetaling van de subsidie. De verleningsbeschikking schept een voorwaardelijke aanspraak op subsidie.

Door de vaststellingsbeschikking wordt het bedrag van de subsidie

rechtens bepaald. De voorwaardelijke aanspraak wordt hiermee omgezet in een definitieve. De Awb gaat uit van het normale geval dat de subsidieverlening voorafgaat aan de verrichting van de beoogde activiteiten door de subsidieontvanger en dat de subsidievaststelling plaatsvindt nadat de activiteiten zijn verricht. Ook bij bekostiging gaat de verlening vooraf aan de vaststelling, zij het dat hier van een eenmalig verleningsmoment sprake is in het verleden tegenover een reeks van daaropvolgende vaststellingen. Het stelsel van bekostiging behelst een duurrelatie, een doorlopende aanspraak op subsidie van de subsidieontvanger/bekostigde jegens de subsidiegever/bekostiger. Het stelsel van lumpsum houdt in dat telkens voorafgaand aan een nieuwe subsidieperiode, te weten het begin van een nieuw kalenderjaar, het bedrag op de voet van artikel 4:47 Awb ambtshalve wordt vastgesteld. Zie bijvoorbeeld artikel 96m Wvo.

4.2 Primair onderwijs

4.2.1 Plan van scholen

Een openbare of een bijzondere school wordt voor bekostiging in aanmerking gebracht als die in een plan van scholen is opgenomen van de gemeente waarin de school zal zijn gevestigd²³ (artikel 74, eerste lid, Wpo). Het plan wordt door de gemeenteraad elk jaar vóór 1 augustus vastgesteld (artikel 74 Wpo). Het gaat hier om een wettelijke plicht. Wanneer de gemeenteraad deze opdracht niet of niet naar behoren uitvoert, kunnen schorsing en spontane vernietiging door de Kroon op grond van de Gemeentewet, in beeld komen. De uiterste datum voor vaststelling van het plan is ook fataal. Zo overwoog de Kroon in een KB van 15 december 1993²⁴: '(...) Het aanvullend plan van nieuwe scholen is eerst bij besluit van 28 november 1991 door de Gemeenteraad vastgesteld. Dat is in strijd met tekst en strekking van de artikelen 53 en volgende van de WBO (thans 74 Wpo), waaruit moet worden afgeleid dat vaststelling vóór 1 oktober (thans: 1 augustus) 1991 had moeten plaatsvinden.'

Het 'fatale karakter' van 1 augustus laat de mogelijkheid onverlet dat een school in de loop van een schooljaar (voor eigen rekening) mag starten.²⁵ De gemeenteraad kan het plan eventueel in samenwerking met andere gemeenten vaststellen. Het plan bestrijkt drie achtereenvolgende schooljaren volgende op het jaar van vaststelling. Het plan dient in elk geval de scholen te vermelden die bij de aanvang van het eerste schooljaar van de planperiode voor bekostiging in aanmerking komen en de reden waarom de overige scholen daarvoor niet in aanmerking komen. Tevens dient het plan van elke school de plaats van vestiging en de te verwachten omvang te vermelden (artikel 74, tweede lid, Wpo).

De planprocedure is niet van toepassing op de volgende situaties:

- bekostiging van een nevenvestiging;
- bekostiging van een school via omzetting van een bekostigde school voor openbaar onderwijs in een bekostigde school voor bijzonder onderwijs of omgekeerd, dan wel via omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde bijzondere school van een andere richting;
- bekostiging van een school met, naast het onderwijs dat aldaar eerder werd verzorgd, ook openbaar onderwijs of onderwijs van één of meer (andere richtingen);
- verplaatsing van een bijzondere school. Immers de plaats van

vestiging verandert en niet het karakter van de school en het daarbinnen te bieden onderwijs.

De gemeenteraad dient een school in elk geval in de twee volgende situaties in het plan van scholen op te nemen:

- bij een openbare school, indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat (artikel 75, eerste lid, Wpo). Dit criterium vloeit artikel 23, vierde lid, Grondwet en vormt er een nadere invulling van;
- bij een school voor openbaar (artikel 75, tweede lid, Wpo) of bijzonder onderwijs (artikel 77, eerste lid, Wpo), indien aannemelijk is gemaakt dat zij binnen 5 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging en voorts gedurende 15 jaar na die periode van 5 jaar zal worden bezocht door het aantal leerlingen dat overeenkomt met de stichtingsnorm die geldt voor de gemeente in kwestie.

Op grond van artikel 74, eerste lid, laatste volzin, Wpo is het plan van scholen onderworpen aan de goedkeuring van de minister van OCW. Het goedkeuringsbesluit dient op een zorgvuldige wijze te worden genomen en te worden voorzien van een deugdelijke motivering.²⁶ Buurbewoners die bezwaar maken tegen de beoogde locatie van een school zijn geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb, omdat de goedkeuring van een plan van scholen niet ziet op de locatie.²⁷ De minister van OCW dient goedkeuring te onthouden in bijvoorbeeld de situatie, dat er binnen 10 kilometer van de plaats waar onderwijs wordt gegeven, geen openbare school is en er behoefte bestaat aan dergelijk onderwijs (artikel 75, eerste lid, Wpo) en geen openbare school in het plan werd opgenomen. Er kan ook worden gedacht aan het geval dat niet is voldaan is aan de wettelijke regels ten aanzien van prognoses of dat men is uitgegaan van een kennelijk ondeugdelijke prognose.

Scholen die gedurende drie achtereenvolgende schooljaren in het plan zijn opgenomen en niet voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht, worden voor het daaropvolgende schooljaar voor bekostiging in aanmerking gebracht (artikel 81, eerste lid, Wpo). Met het oog op deze waarborg bepaalt artikel 81, eerste lid, Wpo dat scholen uit het voorgaande plan worden opgenomen die nog niet voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht, of voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht, maar waaraan het onderwijs nog niet is aangevangen.

4.2.2 Prognose aantal leerlingen

Het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders dat strekt tot opnemings van één of meer openbare scholen in het plan van scholen, dient vergezeld te gaan van onder andere een prognose van het te verwachten aantal leerlingen en een beschrijving van het voedingsgebied (artikel 75, eerste lid, aanhef en onder a). Aan de hand van de prognose wordt vastgesteld of aan de onderwijsinstelling in de gemeente redelijkerwijs behoefte bestaat. Het antwoord op de vraag of er een redelijke behoefte is aan een nieuw onderwijsinstituut zal volgens de Memorie van Toelichting mede afhangen van de aanwezige voorzieningen, het totaal te verwachten aantal leerlingen en de vermoedelijke verdeling hiervan over het openbaar en het bijzonder onderwijs van onderscheidene rich-

tingen. Dat een gemeente hierbij niet uitsluitend let op de ontwikkelingen binnen haar eigen grenzen, maar in gevallen waarin daartoe aanleiding is, met naburige gemeenten in overleg treedt en eventueel tot een gezamenlijk plan komt, ligt volgens de Memorie van Toelichting in de rede.²⁸

Aan de prognose stelt de Wpo diverse vereisten (artikel 75, derde lid, Wpo). Zo dient de prognose het voedingsgebied te bevatten, de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven, de bevolking in het voedingsgebied van 0 tot en met 14 jaar, verdeeld in leeftijdsgroepen van 1 jaar en de te verwachten instroom naar en uitstroom uit die bevolking. De Wpo verbiedt volgens de Afdeling niet de keuze voor een voedingsgebied dat zich uitstrekt over meer dan één gemeente. Dit betekent volgens de Afdeling - gelet op het stelsel van de Wpo - evenwel niet dat op dit punt geen enkele beperking zou gelden en willekeurig elk voedingsgebied zou kunnen worden gekozen.²⁹

Wanneer het openbaar onderwijs betreft, waarvoor reeds een school binnen de gemeente aanwezig is, dient de prognose het belangstellingspercentage te bevatten voor de openbare school of scholen binnen de gemeente. Bij ministeriële regeling zijn modellen vastgesteld voor het verstrekken van de prognose. Het belangstellingspercentage kan op een directe en indirecte wijze worden gemeten. Binnen de *directe meting* wordt beoogd rechtstreeks het feitelijke belangstellingspercentage binnen de gemeente te meten ten aanzien van openbaar onderwijs, door middel van bijvoorbeeld een verlangd-onderwijsenquête onder potentiële vragers (ouders).³⁰ Binnen de *indirecte meting* wordt de behoefte aan een nieuwe school op basis van extrapolatie van gegevens elders (een andere gemeente, een andere wijk, een ander onderwijssoort) zonder dat de beoogde consumenten (ouders) rechtstreeks op hun voorkeuren worden bevraagd.³¹

De indirecte meting heeft prioriteit. Een directe meting heeft bij het bepalen van de behoefte aan openbaar onderwijs, blijkens de rechtspraak van de Afdeling, slechts een beperkte aanvullende rol, namelijk voor het geval het belangstellingspercentage, berekend op basis van de indirecte meting, onvoldoende gegevens oplevert voor de bepaling van de behoefte. Dit kan onder meer het geval zijn indien aannemelijk is dat de bevolkingssamenstelling van het relevante voedingsgebied aanzienlijk afwijkt van die van de gemeente als geheel.³²

De prognose van het leerlingenaantal voor een school voor bijzonder onderwijs dient gegevens te bevatten omtrent het belangstellingspercentage voor de school of scholen van die richting binnen de gemeente, tenminste als er al een school van die richting in de gemeente aanwezig is. Is dat laatste namelijk niet het geval dan moeten gegevens worden overgelegd omtrent het belangstellingspercentage voor het basisonderwijs van die richting in een *vergelijkbare* gemeente.

Bij de berekening van het aantal leerlingen dat een openbare of een bijzondere school zal bezoeken, worden niet meegeteld leerlingen die wonen binnen redelijke afstand van een andere openbare school of van een andere bijzondere school van dezelfde richting, voor zover er voor hen op die andere school plaatsruimte aanwezig is.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Wet op het basisonderwijs, die eenzelfde systematiek kende, zijn verschillende factoren van belang als het gaat om de bepaling van een vergelijkbare gemeente, zoals de ligging van de gemeente, de bevolkingssamenstelling en als het een groeigemeente betreft, de gemeente waaruit de desbetreffende bevolking afkomstig is.³³

Daarnaast spelen ook factoren een rol als de leerlingdichtheid en het totale aantal inwoners.³⁴ Bij ministeriële regeling wordt voor elke gemeente een stichtingsnorm vastgesteld welke 10/6 bedraagt van de voor de gemeente geldende opheffingsnorm, zoals deze wordt berekend op grond van artikel 154 Wpo. De stichtings- en opheffingsnormen zijn getalsnormen waaraan een op te richten school moet voldoen en zien op het aantal leerlingen dat de school naar redelijke verwachting zal bezoeken (stichtingsnorm), respectievelijk feitelijk bezoekt (opheffingsnorm).

Bij de berekening van het aantal leerlingen dat een openbare of een bijzondere school zal bezoeken, worden niet meegeteld leerlingen die wonen binnen redelijke afstand van een andere openbare school of van een andere bijzondere school van dezelfde richting, voor zover er voor hen op die andere school plaatsruimte aanwezig is (artikel 78 Wpo).

4.2.3 Richting

Voorwaarde van plaatsing van een bijzondere school op een plan van scholen is dat het uitgaat van een erkende richting. Dit geldt niet voor bijvoorbeeld een school die de leer van de Integrale Yoga onderwijst³⁵, een school waarbinnen alle stromingen binnen het Hindoeïsme zijn vertegenwoordigd³⁶ of een school voor interconfessioneel (oecumenisch) onderwijs.³⁷ De vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs strekt niet zover, dat het onderwijs dat wordt gegeven op een andere grondslag dan blijktens de statuten tot de doelstellingen van de stichting behoort, voor bekostiging in aanmerking kan worden gebracht. Een andere opvatting leidt ertoe dat aan een doelstelling van het plan van scholen, afbreuk wordt gedaan.³⁸

Indien de gemeenteraad een verzoek tot opnemings in het plan van een bijzondere of een openbare school niet heeft ingewilligd, kunnen de verzoekers administratief beroep instellen bij de minister van OCW. Tegen het besluit op administratief beroep staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.2.4 Rechtsbescherming

Indien de gemeenteraad een verzoek tot opnemings in het plan van een bijzondere of een openbare school niet heeft ingewilligd, kunnen de verzoekers op grond van artikel 80, eerste lid, Wpo administratief beroep instellen bij de minister van OCW. Tegen het besluit op administratief beroep staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer een beslissing in beroep onherroepelijk is geworden of een uitspraak naar aanleiding van de beslissing in beroep, dan wel het naar aanleiding daarvan genomen besluit van de minister van OCW, dat strekt tot het voor bekostiging in aanmerking brengen van de school, dient de gemeenteraad de school op te nemen in het na de beslissing in beroep, de uitspraak of het besluit vast te stellen plan (artikel 80, tweede lid, Wpo).

Afgezien van de zojuist genoemde niet-inwilliging van een verzoek tot opname van een school in het plan van scholen, kan een belanghebbende tegen de in deze paragraaf behandelde besluiten rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 71 Wpo).

4.3 Voortgezet onderwijs

Tot voor kort kon ook de bekostiging van een school voor voortgezet onderwijs pas een aanvang nemen, wanneer de school geplaatst was op een plan van scholen. Doel van het plan was om 'te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied.' Dit plan werd vastgesteld door de minister van OCW. Per 1 augustus 2008 is het plan van scholen afgeschaft.³⁹

Op grond van het huidige artikel 65, eerste lid, Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) dient de minister van OCW een school voor bekostiging in aanmerking te brengen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze, gelet op de belangstelling voor de desbetreffende schoolsoort, de verlangde richting en het leerlingenverloop en blijktens statistische gegevens (die onder meer zijn verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek), zal worden bezocht door een per schoolsoort vastgelegd aantal leerlingen. Bij veel instellingen voor voortgezet onderwijs is sprake van scholengemeenschappen. Dit zijn scholen die twee of meer van de wettelijk erkende schoolsoorten voor voortgezet onderwijs bevatten. Wanneer er sprake is van een scholengemeenschap kan voor elk van de samenstellende scholen met driekwart van de stichtingsnorm ex artikel 65, eerste lid, Wvo worden volstaan.

Op grond van artikel 67, eerste lid, Wvo dient Gedeputeerde Staten ervoor zorg te dragen dat is voorzien in behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen in de provincie. Om dit doel te bereiken kunnen Gedeputeerde Staten het college van Burgemeester en Wethouders van een Gemeente opdragen, een aanvraag in te dienen bij de minister van OCW om een openbare school voor bekostiging in aanmerking te brengen indien de ouders, voogden en verzorgers van een naar hun oordeel voldoende groot aantal leerlingen hebben aangegeven dat zij dat wensen en het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente daaraan niet hebben voldaan. Wanneer een besluit van de minister van OCW op een aanvraag in de zin van artikel 67, tweede lid, Wvo onherroepelijk is geworden, dient het college van B en W van de gemeente over te gaan tot stichting van de daarbij voor bekostiging in aanmerking gebrachte school.

Ingevolge artikel 70, eerste lid, Wvo kan de minister van OCW, onder door hem te stellen voorwaarden, een school voor bekostiging in aanmerking brengen die wordt opgericht door omzetting van een bekostigde openbare school in een gelijksoortige school voor bijzonder onderwijs. Deze bepaling verschaft de grondslag voor een bekostigingsbesluit, waarbij geen sprake is van het voldoen aan stichtingsnormen. Omgekeerd dient de minister van OCW op grond van artikel 70, tweede lid, Wvo een school voor bekostiging in aanmerking te brengen in geval een bekostigde bijzondere school is omgezet in een gelijksoortige bijzondere school van een andere richting. Voor omzetting van een bekostigde bijzondere school in een andere bijzondere school is geen toestemming van de minister nodig om-

dat hier de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs ex artikel 23, vierde lid, Grondwet niet in het geding is.

Op basis van artikel 72, eerste lid jo. tweede lid, Wvo kunnen schoolbesturen het aanbod van onderwijsvoorzieningen op regionaal niveau op elkaar afstemmen door een regionaal plan van onderwijsvoorzieningen op te stellen. Deze mogelijkheid bestond tot 2006 reeds voor het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Artikel 72 Wvo heeft daarentegen betrekking op alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, dus vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs. Het veld organiseert zelf de samenwerking tussen tenminste twee schoolbesturen en bepaalt ook zelf de grenzen daarvan, zij het dat wel sprake moet zijn van een aaneengesloten gebied en men voor wat betreft de begrenzing gebonden is aan de gemeentegrenzen.⁴⁰ In artikel 72, eerste lid, Wvo is het doel van de samenwerking vastgelegd: afstemmen van het onderwijsaanbod op de vraag van leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in het gezamenlijke werkgebied. Op grond van artikel 72, tweede lid, Wvo dienen samenwerkende scholen voor de periode van vijf jaar een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO) op te stellen. Het RPO moet aan een aantal in de wet vastgelegde voorwaarden voldoen. Zo moet uit het (concept-)RPO duidelijk blijken welke voorzieningen de deelnemende scholen willen realiseren en welke gevolgen dit heeft voor het aantal leerlingen per vestiging. Artikel 72, vijfde lid, Wvo regelt dat scholen op grond van wat er aan toekomstig onderwijsaanbod is opgenomen in het RPO aanvragen bij de Minister van OCW kunnen indienen tot onder meer:

- verplaatsing van een vestiging van een school (sub a);
 - vorming van nieuwe nevenvestigingen van een school (sub b);
 - afsplitsing van één of meer scholen van een scholengemeenschap (sub c).
- (...)

Artikel 72, vijfde lid, Wvo verschaft aan schoolbesturen de mogelijkheid om voorzieningen aan te vragen die niet in het RPO zijn opgenomen. Hiervan zijn de verplaatsing en de vorming van een nieuwe nevenvestiging uitgezonderd. Artikel 72, vijfde lid, Wvo regelt dat bij aanvragen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing is.⁴¹

Op grond van artikel 72, zesde lid, Wvo dient een aanvraag door de minister van OCW te worden afgewezen indien de voorziening tot gevolg heeft dat bij een vestiging van een school of scholengemeenschap sprake zal zijn van een leerlingenverlies van 10% of meer, tenzij het desbetreffende bevoegd gezag heeft aangegeven daarmee in te stemmen. Als een bevoegd gezag niet instemt, zal het tijdens de openbare voorbereidingsprocedure moeten aantonen dat er sprake zal zijn van een leerlingenverlies van 10% of meer.

Op basis van artikel 75 Wvo kan een belanghebbende tegen de in deze paragraaf genoemde besluitvorming rechtstreeks opkomen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. Slotsom

In Nederland geldt op grond van artikel 23 Grondwet het principe van integrale en adequate bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs door de overheid. Dit principe heeft zijn uitwerking gekregen in een complex wettelijke stelsel van bekostigingsnormen

die voor het openbaar onderwijs als algemeen verbindende voorschriften gelden en voor het bijzonder onderwijs als bekostigingsvoorwaarden. Naast de onderwijswetgeving is ook de subsidietitel van de Awb op de bekostigingsrelatie tussen de openbare en bijzondere school enerzijds en de overheid anderzijds van toepassing. Voor de verhouding tussen deze subsidietitel en het bekostigingsrecht dat is opgenomen in de onderwijswetgeving geldt dat de Awb in beginsel als algemene wet geldt, tenzij de onderwijswetgeving een specifieke afwijkende regeling heeft getroffen.

Voorts is in het eerste deel van deze drieluik uitvoerig stil gestaan bij de regels die gelden voor de aanvang van de bekostiging. In het *primaire* onderwijs vormt de opname in een gemeentelijk plan van scholen het centrale uitgangspunt. Centraal voor de opname in dit plan vormt het aantal leerlingen dat redelijkerwijs de school zal bezoeken. Hierbij wordt zowel binnen het openbaar als het bijzonder onderwijs gebruik gemaakt van een directe meetmethode en een indirecte meetmethode. De directe meetmethode is gericht op het meten van het feitelijke belangstellingspercentage, bijvoorbeeld door middel van een 'verlangd onderwijs'-enquête. Binnen de indirecte methode wordt, op basis van extrapolatie van gegevens elders (bijvoorbeeld een andere gemeente), het belangstellingspercentage vastgesteld. Jurisprudentieel (openbaar onderwijs) en wettelijk (bijzonder onderwijs) vormt de indirecte meetmethode het juridische uitgangspunt.

In het voortgezet onderwijs brengt de minister van OCW een school voor bekostiging in aanmerking, wanneer mede afhankelijk van de gepeilde belangstelling voor de desbetreffende schoolsoort, redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat de school ten minste door een per schoolsoort aantal leerlingen wordt bezocht. Ondanks de wet hier verder niets over zegt, wordt ook binnen het voortgezet onderwijs gewerkt met beide meetmethoden, waarbij de indirecte methode wederom het uitgangspunt vormt.

Tegen de weigering van de gemeente om een school voor primair openbaar of bijzonder onderwijs in het plan van scholen op te nemen, staat administratief beroep open bij de minister van OCW. Voor het overige geldt binnen het *primaire* en voortgezet onderwijs dat tegen gemeentelijke besluitvorming rond de aanvang van bekostiging dat beroep open staat op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Noten

1. De auteurs bedanken mr.dr.s. F.H.J.G. Brekelmans voor het grondig lezen en commentariëren van dit artikel.
2. *Kerncijfers 2005-2009, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Den Haag, mei 2010.
3. J. Donner, *De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs*, (diss. VU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1978, p. 96.
4. Een korte rondgang langs enkele Europese landen leert, bij wijze van illustratie, hoe verschillend met vraagstuk van bekostiging van onderwijs wordt omgegaan en geeft een indruk hoe uniek de regeling van de bekostiging van het onderwijs in onze Grondwet is. Het onderwijsartikel in de Duitse Grondwet, artikel 7, merkt in het eerste lid weliswaar op dat het gehele schoolwezen onder staatstoezicht staat, maar voor het vorige bevat dit artikel verder niets over een aanspraak van scholen op overheidsbekostiging of gratis onderwijs. Het Zweedse constitutionele onderwijsartikel (artikel 21 van het Instrument van de overheid, de eerste fundamentele wet van de uit vier fundamentele wetten bestaande Zweedse Constitutie) schrijft voor dat alle kinderen

- die onder de leerplicht vallen recht hebben op gratis basisonderwijs op een publieke school. Het recht op gratis onderwijs is dus voorbehouden aan staatsonderwijs. Dit geldt ook voor de Griekse Grondwet. Artikel 16 lid 4 bepaalt dat alle Grieken recht op gratis onderwijs hebben tot onderwijsinstellingen die uitgaan van de staat; dat recht strekt zich echter uit tot overheidsonderwijs op alle niveaus. Het Zwitserse artikel 19 Grondwet spreekt van een recht op gratis primair onderwijs, en kent dus geen beperking van gratis onderwijs tot staatsonderwijs. Hetzelfde geldt voor artikel 16 lid 1 van Finse Grondwet en artikel 27 lid 4 van de Italiaanse Grondwet. Artikel 17 § 3 van de Belgische Grondwet bepaalt dat ieder recht heeft op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is volgens deze bepaling kosteloos tot het einde van de leerplicht. Artikel 17 § 5 van de Grondwet schrijft voor dat de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet. Wanneer een constitutie het recht op bekostiging van het bijzonder onderwijs niet regelt, wil dat niet zeggen dat zo'n recht in lagere wetgeving niet wel degelijk kan zijn opgenomen. Zo ontvangt een deel van het Duitse bijzonder onderwijs ("Schulen in freier Trägerschaft") bekostiging van de overheid, hetgeen overigens op het niveau van de deelstaat wordt geregeld. Het gaat hier met name om Ersatzschulen, dat wil zeggen scholen die in de plaats kunnen treden van het overheidsonderwijs, omdat de door hen verstrekte getuigschriften wettelijk worden erkend en/of omdat met het bezoek van deze scholen aan de leerplicht kan worden voldaan. De financiering van het bijzonder onderwijs ('vrije onderwijs') in België wordt geregeld in de Schoolpactwet. Deze wet gaat uit van het principe dat het bijzonder onderwijs zich aan een vergelijkbare onderwijsregulering onderwerpt in ruil voor subsidiëring, die vergelijkbaar is maar niet gelijk aan de financiering van het openbaar ('officieel') onderwijs.
5. Artikel 13, tweede lid, IVESCR bepaalt dat de verdragspartijen, ten einde tot een volledige verwezenlijking van het in artikel 13, eerste lid, IVESCR vervatte recht op onderwijs te komen, erkennen dat: a. het primaire onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn; b. het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundaire technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt. Het VRK bevat in artikel 28 soortgelijke bepalingen.
 6. Zie over dit thema: C.W. Noorlander & F.H.J.G. Brekelmans, 'Gelijkheid van onderwijskansen binnen het primair en voortgezet onderwijs. Een beschouwing vanuit een juridische, beleidsmatige en filosofische invalshoek', in: *Gelijke onderwijskansen*, Preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003, pp. 9-71, waarin een theoretisch kader voor gelijke onderwijskansen wordt geschetst.
 7. Voor het hoger onderwijs kan men betwijfelen of volledige bekostiging door de overheid uitgangspunt is nu bijna een kwart van de inkomsten uit private financiering wordt verkregen. Vgl. J.M. Waterreus, 'Doelgericht investeren in het hoger onderwijs: publiek én privaat', *Thema* 2006, nr. 4, p. 35-42.
 8. B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie 1999, p. 92.
 9. Zie over het onderscheid tussen 'regels' voor het openbaar onderwijs en 'bekostigingsvoorwaarden' voor het bijzonder onderwijs onder meer: W.J.J. Beurskens, 'Het rechtskarakter van de 'bekostigingsvoorwaarden' voor het bijzonder onderwijs', *Themis* 1988, p. 317-332 en p. 368-381 en P.J.J. Zoontjens, 'Bekostigingsvoorwaarden in het onderwijs', *NTOR* 1990, nr. 1, p. 31-47.
 10. S.E. Zijlstra, *Vrijheid van richting in het onderwijsrecht*, Serie Onderwijsrecht 1, Deventer: Kluwer 1989, p. 25; Vermeulen 1999, p. 51-57; P.W.A. Huisman, *De samenwerkingschool. Conflicterende convergentie. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs*, (diss.), Den Haag: Elsevier 2002, p. 44-51; C.W.

- Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*, (diss. VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 55-59. Zie ook bijvoorbeeld: KB 15 mei 1933, nr. 22 en KB 11 mei 1983, AB 1984, 109, m.nt. B.v.d.Net.
11. KB 15 mei 1933, AB 1933, 543.
 12. Vergelijk ook: Vermeulen 1999, p. 54-55; P.J.J. Zoontjens, 'Openbaar en bijzonder onderwijs', in: T. Bertens e.a. (red.), *Recht en religie, bijzonder nummer Ars Aequi* 2003, p. 61/62; Onderwijsraad, *Toezicht en bekostiging bij nieuwe schoolstichting. Commentaar bij het (geamendeerde) initiatiefwetsvoorstel van het lid Jan Jacob van Dijk*, Den Haag: 2010, p. 19.
 13. Vermeulen 1999, p. 45-46.
 14. Zie voor een goed overzicht: M. Laemers, 'Richtingvrije planning: een zachte dood gestorven?', in: R. de Lange en L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving; Opstellen aangeboden aan prof. mr. dr. D. Mentink*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 99-120. Zie voor een recente discussie in de politiek hierover de schriftelijke antwoorden van de minister van OCW, op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begroting van het ministerie van OCW voor 2011 (32 500-VIII), TK 21, 11 november 2010, p. 21-117.
 15. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 37-38.
 16. *Kamerstukken* 1993/94, 23700, A, p. 28.
 17. *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 16
 18. *Kamerstukken II* 1999/00, 27 265, nr. 3, p. 2 en 3.
 19. ABRvS 14 februari 2007, LJN: AZ8496.
 20. B.P. Vermeulen & M.R. Poot, 'De Awb en het onderwijsrecht', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden, J.E.M. Polak & G.A.C.M. Ballegooij, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008, p. 384.
 21. B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht', in: C.A.J.M. Kortmann, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, (preadviezen VAR), *De Awb en de bijzondere wetgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 135-136.
 22. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 21.
 23. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 636, nr. 3.
 24. KB van 15 december 1993, Stb. 1993, 706, JO 1994/2.
 25. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 636, nr. 3.
 26. ABRvS 17 augustus 2008, LJN: BE9309.
 27. ABRvS 13 april 2005, LJN: AT3754.
 28. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 636, nr. 3.
 29. ABRvS 7 december 2005 LJN: AU7600; ABRS 27 juni 2007, LJN: BA8151.
 30. Vermeulen 1999, p. 46.
 31. Vermeulen 1999, p. 43.
 32. ABRvS 26 januari 1999/3; ABRS 28 januari 1999, JO 1999/3; ABRS 17 januari 2007, LJN: AZ6411; ABRS 18 april 2007, LJN: BA3213; 17 mei 2008, LJN: BD1093.
 33. *Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 3, p. 21.
 34. *Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 6, p. 40.
 35. KB 15 december 1993, Stb. 1993, 706, JO 1994/2.
 36. Vz. Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 14 juni 1993, 1994/1.
 37. ABRvS 26 juni 2005, LJN: AT7964.
 38. Vergelijk: ABRvS 3 januari 2007, LJN: AZ5487.
 39. Stb. 2008, 296.
 40. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 310, nr. 3, p. 31.
 41. De openbare uniforme voorbereidingsprocedure is een uitgebreidere inspraakprocedure die moet worden gevolgd voor besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van bestuursorgaan is bepaald (zie artikel 3:10, eerste lid, Awb).