

Ons kenmerk
20190216-1195

Contactpersoon

Plaats/Datum
Den Haag, 8 november 2019

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Briefadvies over uitbesteding van
bekostiging aan particulier onderwijs

Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mijnheer de Minister,

Op 23 augustus jl. heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs in relatie tot passend onderwijs.¹ In reactie op uw verzoek heeft de raad aangegeven te bezien of het wettelijk mogelijk is met inzet van Rijksbekostiging op een particuliere school onderwijs te volgen. De raad gaf ook aan te reflecteren op de mogelijke implicaties van het wettelijk regelen van een dergelijke uitbesteding.² Hierbij biedt de raad u zijn advies aan.

De raad bevestigt dat huidige wetgeving niet toestaat dat een leerling met de inzet van Rijksbekostiging onderwijs volgt op een particuliere school. De raad vindt dat binnen het publieke stelsel voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod gerealiseerd moet kunnen worden. De raad adviseert daarom af te zien van het wettelijk regelen van de mogelijkheid met Rijksbekostiging onderwijs te volgen op een particuliere school. De raad adviseert de eindevaluatie van passend onderwijs te gebruiken om tekortkomingen in het publieke stelsel in beeld te brengen en scholen en samenwerkingsverbanden aan te spreken op hun wettelijke taak om voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod te realiseren.

Uitbesteding van onderwijs aan particuliere scholen niet toegestaan; inkoop en inhuur van hun kennis en expertise wel

Op basis van de sectorwetten, jurisprudentie, uitspraken van de Geschillencommissie passend onderwijs en het Wob-verzoek inzake inzet publieke middelen voor particulier onderwijs, bevestigt de Onderwijsraad dat een school³ die de beschikking heeft over Rijksbekostiging voor (regulier of speciaal) onderwijs, onderwijs op een particuliere school niet mag financieren vanuit de Rijksbekostiging. Het is wettelijk niet toegestaan om met medeneming van publieke bekostiging het onderwijs aan een leerling uit te besteden aan een niet-bekostigde (lees: particuliere) school. Wel kunnen scholen expertise, materiaal en onderwijsprogramma's inkopen bij particuliere aanbieders.

Onderwijs op particuliere scholen uitgesloten van Rijksbekostiging

Voor het verkrijgen van bekostiging moeten scholen voldoen aan de gestelde bekostigingsvoorwaarden. Deze bekostigingsvoorwaarden zijn uitgewerkt in de sectorwetten van het funderend onderwijs. Het niet voldoen aan de voorwaarden kan ertoe leiden dat bekostiging als onverschuldigd kan worden teruggevorderd.⁴ Ook kan de bekostiging worden ingehouden wanneer het bevoegd gezag in strijd met de bepalingen uit de sectorwetten handelt.⁵

¹ Brief van 23 augustus 2019, met referentienummer 14605093, betreffende Adviesvraag aan Onderwijsraad over uitbesteding bekostiging aan particulier onderwijs.

² In zijn brief van 23 september 2019 met kenmerk 20190180-1195.

³ Een binnen het publieke stelsel bekostigde school zoals bedoeld in artikel 1 onderdeel b, onder 1 Leerplichtwet 1969.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, documentnummer 285: *Wob-verzoek inzake inzet publieke middelen voor particulier onderwijs*, 28 juni 2019.

⁵ Artikel 164 WPO, artikel 104 WVO, artikel 146 WEC.

Ook de bestedingsverplichtingen zijn in de sectorwetten van het funderend onderwijs vastgelegd.⁶ Het bevoegd gezag (schoolbestuur) mag geen andere uitgaven doen dan om de kosten te dekken die de wet opsomt.⁷ Uit de betreffende wetten volgt dat het overhevelen van bekostiging alleen is toegestaan binnen het door het Rijk bekostigde publieke stelsel⁸: van en naar bekostigde scholen⁹, naar samenwerkingsverbanden¹⁰ en naar een centrale dienst.¹¹ Een samenwerkingsverband heeft ook de mogelijkheid een opdc (orthopedagogisch didactisch centrum) in te richten voor leerlingen die het onderwijs niet (volledig) op een reguliere school kunnen volgen.¹² Particuliere scholen vallen niet onder de reikwijdte van deze bestedingsmogelijkheden van scholen.¹³ Het is dus niet toegestaan om onderwijsbekostiging over te hevelen naar particuliere scholen.¹⁴ Dit wordt ook bevestigd in de rechtspraak¹⁵ en in adviezen van onder andere de Geschillencommissie passend onderwijs. "Niet valt in te zien dat van verweerder in deze situatie moet worden verlangd de bekostiging voor [de leerling] over te hevelen naar de door verzoekster beoogde particuliere school. Nog daargelaten dat de wet daarvoor nog geen grondslag biedt."¹⁶ En: "Voor de overheveling van bekostiging naar particulier onderwijs bestaat gezien artikel 99 WVO geen wettelijke mogelijkheid. Dit blijkt ook uit de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 25 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 497, 262)."¹⁷

Inkoop en inhuur van kennis en expertise van particuliere instellingen wel mogelijk

De raad wil benadrukken dat scholen en samenwerkingsverbanden wel ondersteuning kunnen 'inkopen' vanuit het particulier onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn de inhuur van een deskundige die op school een plusklas opzet of het inkopen van lesmateriaal dat het mogelijk maakt dat een leerling deels onderwijs thuis volgt.¹⁸ Voorwaarde voor het ontvangen van bekostiging is en blijft dat een leerling ingeschreven staat en onderwijs volgt op een bekostigde school.¹⁹

⁶ Artikel 148 WPO, artikel 99 WVO, artikel 143 WEC.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31400, 3, p.7.

⁸ Artikel 148 lid 2 WPO onder a en b, artikel 99 lid 6 WVO onder a, b, en c, artikel 143 lid 2 onder a en b WEC.

⁹ Artikel 1 onderdeel b, onder 1 Leerplichtwet 1969.

¹⁰ Artikel 148 lid 5 WPO en artikel 99 lid 9 WVO. Een samenwerkingsverband mag de middelen uitsluitend besteden voor "materieële instandhouding en personeelskosten van het samenwerkingsverband voor ondersteuningsvoorzieningen".

¹¹ In de zin van artikel 68 WPO, artikel 53b WVO en artikel 69 WEC.

¹² Artikel 18a lid 10a WPO en artikel 17a lid 10a WVO.

¹³ Daarnaast heeft de overheid ook op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) geen verplichting particulier onderwijs te bekostigen. Ook uit het internationale recht vloeit hiertoe geen verplichting voor de overheid voort (Inspectie van het Onderwijs, documentnummer 285: *Wob-verzoek inzake inzet publieke middelen voor particulier onderwijs*, 28 juni 2019).

¹⁴ Zie het genoemde Wob-verzoek voor voorbeelden. De zoektocht bij de Inspectie van het Onderwijs in het kader van dit Wob-verzoek heeft *geen* documenten opgeleverd waaruit blijkt dat het wel mogelijk is publieke middelen aan te wenden voor de financiering van privaat onderwijs.

¹⁵ Rechtbank Noord-Nederland, zaak nr. C18/165005/KG ZA 16-38 (ECLI:NL:RBNNE:2016:1656), 8 april 2016.

¹⁶ Geschillencommissie passend onderwijs, advies nr. 108504, 22 januari 2019.

¹⁷ Geschillencommissie passend onderwijs, advies nr. 108544, 22 maart 2019.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de factsheets *Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk* uit september 2016, voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs, en de Kamerbrief van 26 oktober 2016 betreffende *Passend onderwijs: financiering doveninternaat Haren en uitvoering motie Rog/Ypma* (Kamerstukken II 2016/17, 31497, 220).

¹⁹ Zie artikel 10 Bekostigingsbesluit WPO, artikel 7 Bekostigingsbesluit WVO, artikel 9 Besluit bekostiging WEC. Zie de Leerplichtwet 1969 voor bepalingen m.b.t. geregeld schoolbezoek. Bij samenwerking tussen bekostigde (reguliere en speciale) scholen op het gebied van (maatwerk)arrangementen, symbiose en voorzieningen, kunnen leerlingen deels onderwijs volgen op een andere bekostigde school.

Behoud het principe om voor iedere leerling binnen het publieke stelsel een passend onderwijsaanbod te realiseren

In beginsel moet er voor iedere leerling plek zijn in het publieke stelsel. De raad adviseert de minister vast te houden aan dit principe en er zorg voor te dragen dat de wetgeving hierover nageleefd wordt. De samenwerkingsverbanden hebben met de invoering van passend onderwijs de verantwoordelijkheid gekregen om te zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen, zodat er voor alle leerlingen een passende plek is.²⁰

De raad vindt het zorgwekkend dat scholen en samenwerkingsverbanden – ondanks de wettelijke opdracht daartoe – leerlingen met complexe lichamelijke of psychische problematiek geen passende plek kunnen bieden binnen het publieke stelsel. Die zorg wordt nog vergroot vanwege het feit dat het vaak gaat om langdurige, niet-incidentele problematiek.²¹ De raad adviseert de eindevaluatie van passend onderwijs in het voorjaar van 2020 te gebruiken om tekortkomingen in het publieke stelsel in beeld te brengen. Het is aan de minister om daar waar een dekkend aanbod ontbreekt, scholen en samenwerkingsverbanden aan te spreken op hun zorgplicht.²²

Zie af van het wettelijk regelen van uitbesteding van onderwijs aan particuliere scholen

De raad adviseert de minister af te zien van het wettelijk regelen van uitbesteding van onderwijs aan particulier onderwijs. Huidige wetgeving biedt volgens de raad al voldoende mogelijkheden tot het bieden van maatwerk binnen het publieke stelsel. Een dergelijke wettelijke regeling zet volgens de raad de deuren open om buiten het publieke stelsel aanbod te zoeken, met een uitholling van het aanbod in het publieke stelsel tot gevolg.

Benut de mogelijkheden tot maatwerk in bestaande wetgeving

De raad adviseert scholen en samenwerkingsverbanden beter gebruik te maken van de al bestaande wettelijke mogelijkheden tot het bieden van maatwerk binnen het publieke stelsel. De ruimte die de wet biedt wordt onvoldoende benut en daardoor blijven kansen liggen om maatwerk te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.²³

Met de komst van passend onderwijs in 2014 is de ruimte voor maatwerk in het onderwijs toegenomen. Daarnaast zijn er sinds de internetconsultatie op het conceptwetsvoorstel Onderwijs op een andere locatie²⁴ aanvullende maatregelen genomen die meer ruimte voor maatwerk bieden.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs, documentnummer 285: *Wob-verzoek inzake inzet publieke middelen voor particulier onderwijs*, 28 juni 2019.

²¹ Dit blijkt uit gesprekken die de raad heeft gevoerd, maar ook uit uitspraken van de geschillencommissie passend onderwijs, reacties op de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel, en diverse casussen die terug te vinden zijn in het genoemde Wob-verzoek.

²² Artikel 40 lid 4 WPO, artikel 27 lid 2c WVO, artikel 40 lid 5 WEC.

²³ Kamerstukken II 2018/19, 31497, 262 (25 juni 2018); Kamerstukken II 2018/19, 31497, 282 (23 november 2018); Kamerstukken II 2018/19, 26695, 123 (25 februari 2019); en Kamerbrief over voortgang onderwijs en zorg (1602734-197618-J) van 30 oktober 2019. Zie voor voorbeelden van wat kan de factsheets *Alle leerlingen een plek: mogelijkheden voor maatwerk* uit september 2016, voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs, en Andersson Elffers Felix (2019), *Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind*.

²⁴ Conceptwetsvoorstel Onderwijs op een andere locatie dan de school van december 2016. Te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/onderwijsopenanderelocatie.

Zo biedt de Variawet sinds 1 augustus 2018 mogelijkheden voor reguliere scholen om de onderwijsnorm te onderschrijden voor leerlingen die niet voltijds aan onderwijs kunnen deelnemen.²⁵ Ook worden onderwijs-zorgarrangementen versterkt en uitgebreid.²⁶ En begin 2019 is een subsidieregeling van start gegaan die specifiek voor hoogbegaafde leerlingen oplossingen mogelijk maakt.²⁷

De raad adviseert het gebruik van deze wettelijke mogelijkheden te evalueren en – in aanvulling op de evaluatie van passend onderwijs – te gebruiken om tekortkomingen in het publieke stelsel te signaleren en waar nodig de verantwoordelijke actoren hierop aan te spreken.

Risico op uitholling van het publieke stelsel

Door het mogelijk maken van uitbesteding van onderwijs aan particuliere scholen ontstaat volgens de raad een vluchtroute, zowel voor ouders als voor scholen en samenwerkingsverbanden. Dit ondermijnt het principe om binnen het publieke stelsel een passend aanbod voor iedere leerling te realiseren en zal volgens de raad resulteren in een uitholling van het aanbod in het publieke stelsel.

De raad vindt het zorgwekkend dat ouders zich in sommige gevallen nu genoodzaakt voelen hun kind in het particulier onderwijs in te schrijven,²⁸ met de nodige bijkomende kosten. In andere gevallen zien publiek bekostigde instellingen zelf aanleiding om voor een of meerdere leerlingen een oplossing te zoeken in het particulier onderwijs.²⁹

Deze ouders geven aan dat het aanbod op een particuliere school beter past, omdat het onderwijs daar kleinschaliger is en er meer individuele aandacht voor de leerling is. De mogelijkheid om naar particulier onderwijs uit te wijken biedt een vluchtroute om het gesprek met de school te vermijden en de raad acht het aannemelijk dat dit ertoe zal leiden dat meer ouders de weg naar particulier onderwijs zullen bewandelen. Uitbesteding van onderwijs aan particuliere scholen geeft scholen en samenwerkingsverbanden een mogelijke vrijbrief om voor complexe problematiek geen aanbod te organiseren, terwijl dit wel tot hun wettelijke zorgplicht behoort. Daarmee ontstaat het risico dat er expertise uit het publieke stelsel verdwijnt.

Voor de leerlingen voor wie geen passend aanbod in het publieke stelsel lijkt te zijn, is het volgens de raad noodzakelijk een structurele oplossing binnen het publieke stelsel te organiseren. Uitbesteding aan particuliere scholen, al dan niet tijdelijk, is geen passende oplossing. Zoals gezegd doet uitbesteding, zowel tijdelijk als structureel, afbreuk aan de wettelijke verplichting voor scholen en samenwerkingsverbanden om passend onderwijs te bieden.³⁰ Daarnaast is de aard van de problematiek van de meeste van deze leerlingen niet incidenteel, waardoor tijdelijke plaatsing op een particuliere school geen oplossing biedt.

²⁵ Stcrt. 2018-42600. Maatwerk op het gebied van onderwijstijd was ook al eerder mogelijk voor scholen voor voortgezet of (voortgezet) speciaal onderwijs. Sinds 1 augustus 2018 is die mogelijkheid er ook voor scholen voor primair onderwijs.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31497, 282 (23 november 2018) en de Kamerbrief over voortgang onderwijs en zorg (1602734-197618-J) van 30 oktober 2019.

²⁷ Stcrt. 2018-68911.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de casussen van de hoogbegaafde Wen Long (mei 2019) en de zieke Anna (juni 2018) (<https://eenvandaag.avrotros.nl/>).

²⁹ Zie bijvoorbeeld het Wob-verzoek inzake de stichtingen Bloemfleur en Acato (24 juli 2019) en het Wob-verzoek inzake inzet publieke middelen voor particulier onderwijs (28 juni 2019).

³⁰ Conceptwetsvoorstel Onderwijs op een andere locatie dan de school van december 2016. Te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/onderwijsopenerlocatie.

Tot slot

De Onderwijsraad heeft zich gebogen over de wettelijke mogelijkheid van het uitbesteden van onderwijs aan particuliere scholen, met medeneming van Rijksbekostiging, en over mogelijke consequenties van een dergelijke uitbesteding voor het stelsel van publiek en privaat onderwijs.

De raad bevestigt dat het wettelijk niet is toegestaan om onderwijs uit te besteden aan een particuliere school, maar constateert tegelijkertijd dat er – zowel door ouders als scholen en samenwerkingsverbanden – in de zoektocht naar een passend onderwijsaanbod geregeld naar particuliere scholen wordt uitgeweken. Het baart de raad zorgen dat oplossingen gezocht worden buiten het publieke stelsel. Huidige wetgeving biedt volgens de raad namelijk voldoende mogelijkheden om maatwerk voor individuele leerlingen te realiseren. Daarbij hoort ook de mogelijkheid voor scholen en samenwerkingsverbanden om kennis en expertise uit het particuliere onderwijs te benutten, door het in te kopen.

Het uitgangspunt blijft dat het de verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden is om in de regio een dekkend aanbod van voorzieningen te realiseren. De raad adviseert vast te houden aan het principe dat binnen het publieke stelsel een passende plek voor iedere leerling moet zijn en adviseert af te zien van het wettelijk regelen van uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs.

Met beleefde groet,

Prof. dr. E.H. Hooge
voorzitter

Urs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur