

mr.dr. M.F. Nolen, Directeur Bestuur en Vereniging CVO Rotterdam en omgeving / Research Fellow  
Onderwijsrecht Tilburg Law School

Datum: 20 februari 2025

Onderwerp: Inbreng Interconsultatie Wetsvoorstel gerichte bekostiging

Het advies is af te zien van indiening van het wetsvoorstel gerichte bekostiging. De juridische uitwerking van het voorgestelde bekostigingsinstrument bevat onvoldoende waarborgen om onrechtstatelijk of onrechtmatig handelen door de overheid te voorkomen. Het voorstel heeft extra externe en interne verticale sturing tot gevolg die de autonomie op schoolniveau en van docenten en schoolleiders onnodig beperkt. Het wetsvoorstel leidt voorts tot extra onvoorspelbaarheid en toenemende complexiteit van de bekostigingsvoorwaarden.

1. Het is absoluut noodzakelijk dat voorafgaand aan de indiening en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel de fundamentele juridische aspecten worden meegenomen om een rechtstatelijke bekostigingsrelatie te waarborgen.<sup>1</sup> Deugdelijkheidseisen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs moeten gelet op de Grondwet bij de wet worden gesteld. Van dat grondwettelijk beschermde beginsel is bij gerichte bekostiging niet langer sprake. Het wetsvoorstel bevat het voornemen om bij lagere regelgeving (en dus zonder eigen democratische besluitvorming door het parlement) inhoudelijke voorwaarden te kunnen stellen aan de verkrijging en de besteding van bekostiging door onderwijsorganisaties. De ruimte voor verticale sturing door het Ministerie van OCW neemt hierdoor fors en zonder enige financiële, inhoudelijke en juridische begrenzing toe. Het instrument gerichte bekostiging is als gevolg niet bestand tegen bovenmatige inzet of tegen 'Hongaarse toestanden'. Voorkomen moet worden dat het instrument gerichte bekostiging door een kabinet of Minister voor oneigenlijke doelen wordt gebruikt. De juridische uitwerking van het instrument gerichte bekostiging moet dan ook worden heroverwogen en behoeft extra fundamentele rechtsstatelijke waarborgen om onrechtstatelijk of onrechtmatig handelen door de overheid te voorkomen. Die fundamentele waarborgen zijn voor het onderwijs des te prangender nu niet alleen internationale en nationale rechten de fundamentele vrijheden van het funderend onderwijs beschermen. Bekostiging is ook een grondwettelijk recht. Onderwijsorganisaties in het funderend onderwijs zijn extra kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden door de overheid doordat zij financieel volledig afhankelijk zijn van de overheid en de rechtsbescherming tegen handhaving van bekostigingsvoorwaarden door de overheid geschiedt achteraf geschiedt.<sup>2</sup>
2. De in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van bijzondere verplichtingen aan de verkrijging en besteding van kunnen blijkens de toelichting ook betrekking hebben op de interne organisatie en de zeggenschap. Dat betekent dat de Minister van OCW bij lagere regelgeving fors kan inbreken op de onderwijsrechtelijke rechtsbeginselen

---

<sup>1</sup> M. Claessens, "Nieuwe bekostigingsvormen voor een 'betrokken overheid': over de autonomie van onderwijsorganisaties in relatie tot een 'gerichte' en 'genormeerde' bekostiging, in: W. Pors e.a., *Overheid en onderwijs: rechtsverhoudingen op drift*, Preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht 2024, p. 53-108.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 27265, nr. 3, p. 3. Zie ook de discussie over de rechterlijke toetsing achteraf van de publiekrechtelijke aanwijzingsbevoegdheid: *Handelingen II 2008/09*, 9 september 2009, 109, p. 8645. Zie over kwetsbaarheid verder: W. Pors, "Rechtsbescherming voor onderwijsinstellingen en hun bevoegd gezag tegen de overheid", in: W. Pors e.a., *Overheid en onderwijs: rechtsverhoudingen op drift*, Preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht 2024, p. 15-52.

bestuursautonomie, interne solidariteit en betrokken schoolleiderschap.<sup>3</sup> Bij de invoering van eerdere op de interne organisatie gerichte deugdelijkheidseisen (schoolplan, managementstatuut, scheiding functies bestuur en intern toezicht, zorgplicht goed bestuur) heeft de Afdeling Advies Raad van State meermaals en expliciet benoemd dat een te beleidsrijke en globale formulering van deze vorm van deugdelijkheidseisen strijdig is met de vrijheid van richting en inrichting van het openbaar en het bijzonder onderwijs.<sup>4</sup> De wetgever behoort grote terughoudendheid te betrachten in de regeling door de onderwijswetgever van de interne verhoudingen binnen onderwijsorganisaties en is zeer beperkt bevoegd nadere voorwaarden te stellen aan de regeling van de interne verhoudingen binnen onderwijsorganisaties: *'In de onderwijswetgeving kan [worden] volstaan [...] met het regelen van de verhouding tussen de overheid en het bevoegd gezag van scholen.'*<sup>5</sup> Het wetsvoorstel gerichte bekostiging maakt ook niet inzichtelijk dat elke bijzondere verplichting gericht op de interne organisatie behoort te passen binnen de kaders van algemeen rechtspersonenrecht.<sup>6</sup> Het wetsvoorstel behoeft op dit punt dan ook aanpassing opdat bij lagere regelgeving geen nadere eisen aan de interne organisatie gesteld kunnen worden. Dit vormt immers een inbreuk op het rechtsstatelijke beginsel dat dergelijke eisen terughoudend en enkel duidelijk en bij wet gesteld kunnen worden.

3. Het aantal subsidievormen neemt verder toe: basisbekostiging of gefaciliteerde bekostiging (lumpsum), gerichte bekostiging, aanvullende bekostiging, specifieke bekostiging, overige OCW-subsidies (Wet Overige OCW-Subsidies), gemeentelijke subsidies in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid en voorziening in de onderwijshuisvesting door de gemeente. Het wetsvoorstel beperkt als gevolg de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van de beschikbare bekostiging. De genoemde nadere voorwaarden getuigen van potentieel zeer detaillistische bestedings- en activiteitenverplichtingen. Hierdoor nemen de complexiteit en de administratieve lasten waarschijnlijk verder toe en ontstaat het risico van behoefte aan meer interne verticale sturing en verantwoording binnen de onderwijsorganisatie. De memorie van toelichting gaat ten onrechte ook niet in op de met de extra complexiteit komende extra juridische procedures.
4. De omvang van de beoogde gerichte bekostiging binnen de totale Rijksbijdrage is blijkens het wetsvoorstel niet gemaximeerd. Dat kan dus leiden een verdere gestage uitholling van de basisbekostiging of gefaciliteerde bekostiging (lumpsum). Meerdere onderwijswetten aan het begin van deze eeuw kenden zo'n percentage nog wel (maximaal 2 of 5% van de Rijksbijdrage). In de praktijk betekent dit dat definitief een 2<sup>e</sup> geldstroom ontstaat naast de basisbekostiging met extra sturingsruimte voor de overheid. Een risico daarvan is dat de basisbekostiging zelfstandig onvoldoende hoog is om aan de wettelijke deugdelijkheidseisen te voldoen en kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven. We zien dat risico al terug in de bekostiging van het hoger onderwijs. In het funderend onderwijs vergroot dit de kans op meer privaat gefinancierd onderwijs, hetgeen de kanselijkheid niet bevordert.<sup>7</sup> Een tweede praktijkrisico van gerichte bekostiging is dat het percentage tijdelijke middelen

---

<sup>3</sup> M.F. Nolen, 'Beginselen binnen onderwijsorganisaties: een aanvullend perspectief op de verhouding bestuurders, schoolleiders en leraren', in: B. Vermeulen e.a., *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: een eerste verkenning*, Preadviezen Vereniging voor Onderwijsrecht, 2024, p. 61-106.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 23134, nr. A, p. 7; *Kamerstukken II 1994/95*, 24137, nr. A, p. 7 en *Kamerstukken II 1994/95*, nr. A, p. 7, *Kamerstukken II 2008/09*, 31828, nr. 4, p. 8.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 30183, nr. 1, p. 11 (Nota Governance in het onderwijs).

<sup>6</sup> M.F. Nolen, 'Een verduidelijking van de positie van het bestuur van onderwijsorganisaties. Een reflectie op het adviesrapport van de Onderwijsraad', *School en Wet 2024/42*.

<sup>7</sup> *Onderwijsraad, Publiek karakter voorop*, Den Haag, december 2021.

onverminderd hoog blijft en mogelijk zelfs stijgt, hetgeen direct gevolgen heeft voor het arbeidsvoorwaardenbeleid en noopt tot een behoefte aan meer tijdelijke contracten.

5. De argumentatie in het wetsvoorstel dat sprake is van "*slechts een geringe beperking van de onderwijsvrijheid*" met als gedachte dat eerdere subsidies zoals basisvaardigheden nu een wettelijke basis krijgen in de vorm van gerichte bekostiging overtuigt niet. Sterker nog, die eerdere subsidies hadden eerder gewoon aan de basisbekostiging toegevoegd kunnen en moeten worden. Het wetsvoorstel kiest er ten onrechte voor om de structurele maatschappelijke opgave van het onderwijs semi-structureel (maximaal vijf jaar) en zonder wettelijke deugdelijkheidseisen en voldoende concrete juridische normen te financieren.
6. Het wetsvoorstel getuigt voorts van de valkuil van verticale sturing door de overheid. Het wetsvoorstel gerichte bekostiging miskent dat de responsiviteit van verticale sturing per definitie onder druk staat door (i) de toegenomen multidimensionale complexiteit, (ii) een gevoel van onvoldoende ruimte voor maatwerk en (iii) het enkele gegeven dat juridische en financiële sturing vaak meer interne verticale sturing en verantwoordingsdruk tot gevolg heeft.<sup>8</sup> Verticale sturing doorkruist bovendien de ruimte voor onderwijsontwikkeling in teamverband.<sup>9</sup> De blijkens het wetsvoorstel te maken keuze om na de invoering van diverse deugdelijkheidseisen in de vorm van open geformuleerde zorgplichten, welke forse kritiek heeft gekregen van onder meer de Onderwijsraad,<sup>10</sup> en de gelijktijdige stevige groei van het externe interventie-instrumentarium van de overheid<sup>11</sup> nu te kiezen voor open te formuleren bekostigingsvoorschriften is zeer fundamenteel van aard en behoeft echt heroverweging. De overheid komt met dit wetsvoorstel dichter op het onderwijs, zal meer eisen gaan stellen aan dat onderwijs en zal extra controleren. Zonder deugdelijke motivering beperkt deze extra verticale sturing de professionele autonomie van bestuurders, schoolleiders en docenten om onderwijs te verzorgen dat aansluit bij de maatschappelijke opgave van de eigen school in de lokale en situationele context.

\*\*\*

---

<sup>8</sup> M.E. Honingh, F. Basten, A. Oude Groote Beverborg & M.F. Nolen, *Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?*, NWO-NRO-projectnummer 40.5.18400.022, Nijmegen/Tilburg, maart 2022 (hierna: Honingh e.a. 2022). Zie ook M.E. Honingh, M.C.M. Ehren & C.J. van Montfort, 'Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk', *Bestuurskunde* 2018, nr. 4, p. 19-29 en J. Streefkerk, 'Onderwijsbeleid voor de lange termijn', *NTOR* 2023/2, p. 9-10.

<sup>9</sup> E.H. Hooge e.a., *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*, Tilburg: TIAS School for Business and Society, 2015, p. 1, alsmede Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, Den Haag, 2016, p. 23 en Onderwijsraad, *Een krachtige positie voor schoolleiders*, Den Haag 2018. Zie ook B. van der Hilst, *Teamgericht organiseren in het onderwijs: Sturen op kwaliteit, wendbaarheid en werkplezier*, (diss.) Open Universiteit, 2019 of M. Ridder, I. Zitter & E. de Bruijn, 'Anders kijken naar onderwijs en docenten: Wat kunnen we leren van het mbo?', *Tijdschrift voor lerarenopleiders*, 2019, nr. 4. p. 355-367.

<sup>10</sup> Onderwijsraad, *De essentie van extern toezicht*, Den Haag, maart 2022.

<sup>11</sup> M.F. Nolen, 'Vier evaluaties van het externe toezicht op het publiek bekostigd onderwijs; en hoe nu verder', *School en Wet* 2022/5, p. 7-16. Zie voor een overzicht van deze zorgplichten M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs, De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*, (diss. Vrije Universiteit), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 197-290.