

Uitspraak 201702722/1/A2

Datum van uitspraak: woensdag 7 februari 2018
Tegen: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Algemene kamer - Andere zaken - Onderwijs
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:412**

201702722/1/A2.

Datum uitspraak: 7 februari 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Conexus, gevestigd te Nijmegen,
appellante,

en

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (thans: de minister voor Basis- en Voortgezet
Onderwijs en Media; hierna: de minister),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2016 heeft de minister aangekondigd de bekostiging van basisschool Het Talent in Lent (hierna: de school) met ingang van de maand november 2016 voor drie maanden, met per maand 5% van 1/12e deel van de gehele bekostiging, op te schorten. Dit komt neer op een bedrag van € 10.387,61 per maand.

Bij besluit van 21 februari 2017 heeft de minister het door de stichting hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 januari 2018, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. S.C. Veenhoff, advocaat te Nijmegen, en [bestuurslid], bestuurslid van de stichting, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.Y. van Hattum, mr. J.M. de Kam en drs. R.H. Meijer, zijn

verschijnen.

Overwegingen

Inleiding

1. De stichting is het bevoegd gezag van onder meer de school. De school heeft een onderwijsconcept waarbij de kinderen niet in jaargroepen met kinderen van dezelfde leeftijd zitten, maar in groepen met kinderen van verschillende leeftijden, zogenoemde units. Van deze units zijn er zes, aangeduid met de kleuren rood, geel, blauw, groen, bruin en wit. Elke unit bestaat uit 110 tot 120 kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar.

In de units rood, geel, blauw, groen en bruin wordt regulier onderwijs aangeboden, waarbij - volgens de school - ook tegemoet wordt gekomen aan de leerbehoeften van hoogbegaafde kinderen. Voor de kinderen die desondanks meer nodig hebben, is unit wit als aparte unit ingericht. Volgens de website van de school is het onderwijs in deze unit volledig aangepast aan het niveau en de denkwijze van hoogbegaafde kinderen die behoefte hebben aan nog iets extra's. De kinderen in deze unit volgen een eigen onderwijsprogramma, maar unit wit is voor de schoolbrede onderwerpen aan een reguliere unit gekoppeld, zodat de kinderen ook veel doen met de andere leerlingen van de school. Naast het reguliere onderwijsaanbod zijn er in unit wit vakken als filosofie, rots en water training, schaken en science. Daarnaast draait de unit mee in een pilot voor tweetalig onderwijs, waarbij de voertaal de helft van de tijd Engels is. Voorts zijn er lessen Cambridge Engels die door een vakdocent worden gegeven. Verder vermeldt de website van de school dat een zogenoemde deeltijd variant van unit wit bestaat voor kinderen die meer- of hoogbegaafd zijn maar in een reguliere unit zitten. Afhankelijk van hun leeftijd krijgen zij dan één dagdeel in de week een verdieping op een bepaald onderwerp.

Besluitvorming

2. De minister heeft een deel van de bekostiging van de school opgeschort, omdat de school in strijd handelt met artikel 40, eerste lid, van de Wet op het Primair Onderwijs (hierna: de WPO) door een verplichte ouderbijdrage te vragen voor toelating van een kind tot unit wit. Volgens de minister maakt het hoogbegaafdenonderwijs deel uit van de basisondersteuning van leerlingen en mag het deelnemen aan het onderwijsprogramma van unit wit niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders. De minister heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de school in strijd met artikel 13, eerste lid, onder e, van de WPO handelt door in de schoolgids geen informatie te verschaffen over de ouderbijdrage voor unit wit.

3. De stichting is het niet eens met het standpunt van de minister en heeft beroep ingesteld.

Beroep

4. De stichting betoogt dat de minister heeft miskend dat zij niet in strijd handelt met artikel 40, eerste lid, van de WPO. Daartoe voert zij allereerst aan dat indien een ouder de ouderbijdrage voor unit wit niet wil of kan betalen, de leerling in één van de reguliere units wordt geplaatst, zodat iedere leerling toegang heeft tot onderwijs op de school. Het onderwijs dat in die units wordt geboden voldoet ook aan de behoefte van het overgrote deel van de (ook hoogbegaafde) leerlingen. Slechts voor een beperkt aantal hoogbegaafde kinderen is dit toch niet voldoende en is unit wit opgericht, maar het speciale onderwijs dat in die unit wordt aangeboden kan onmogelijk bekostigd worden uit de reguliere bekostiging. In dat kader wijst de stichting erop dat de reguliere bekostiging uit gaat van ongeveer € 4.000,00 per leerling, terwijl het onderwijs in unit wit per leerling meer dan € 2.000,00 extra kost. Indien door de ouders geen bijdrage, die neerkomt op ongeveer de helft van die extra € 2.000,00, wordt geleverd, kan het speciale onderwijs in unit wit niet meer worden aangeboden en zullen de kinderen in één van de reguliere units moeten worden ondergebracht, aldus de stichting.

Voorts wijst de stichting erop dat het is toegestaan leerlingen uit te sluiten van activiteiten indien de

vrijwillige ouderbijdrage daarvoor niet is voldaan. Een excursie kan, net als de extra's (kleinere groepen, schaaak- en filosofielessen en uitwisselingen met het voortgezet onderwijs) die binnen unit wit worden aangeboden, deel uitmaken van een onderwijsprogramma, zodat ook hieruit volgt dat toelating tot unit wit afhankelijk mag worden gesteld van de voldoening van de ouderbijdrage, aldus de stichting.

4.1. Artikel 40, eerste lid, van de WPO luidt als volgt:

"De beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen berust bij het bevoegd gezag. De toelating tot de school is niet afhankelijk van het houden van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. De toelating mag niet afhankelijk worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders."

4.2. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de school in strijd handelt met artikel 40, eerste lid, van de WPO door de toelating van leerlingen tot unit wit afhankelijk te stellen van de voldoening van de ouderbijdrage. De achtergrond van deze bepaling is dat het basisonderwijs, dat uit publieke middelen wordt bekostigd, gratis toegankelijk moet zijn voor alle kinderen in Nederland. Het onderwijs dat in unit wit wordt gegeven is zulk basisonderwijs. Dit betekent dat het in unit wit gegeven onderwijs voor alle leerlingen gratis toegankelijk moet zijn.

Dat, naar de stichting stelt, in unit wit extra vakken worden gegeven, dat een deel van de lessen in de Engelse taal wordt gegeven en dat de leerlingen in kleinere groepen les krijgen dan in de andere units, zodat in zoverre sprake is van 'extra's' waarvoor een verplichte ouderbijdrage mag worden gevraagd, kan niet worden gevolgd, nu in unit wit, net als in de andere units, een volledig en ondeelbaar onderwijsprogramma wordt geboden. Daar komt bij dat uit de ter zitting door de stichting gegeven toelichting blijkt dat unit wit in de onderwijsbehoefte van hoogbegaafde leerlingen kan voorzien waar de andere units dit niet altijd kunnen. Dit betekent dat in unit wit voor die leerlingen passend onderwijs wordt geboden, zodat ook in die zin van iets extra's, waar de ouders voor kunnen kiezen, geen sprake is.

Voor zover de stichting betoogt dat het onderwijs dat in unit wit wordt gegeven niet bekostigd kan worden uit de reguliere bekostiging en zij daarom een verplichte ouderbijdrage moet vragen, kan ook dit niet worden gevolgd. Het is aan de stichting, en het samenwerkingsverband waar zij deel van uit maakt, om het onderwijs, waaronder ook het passend onderwijs, zo in te richten dat dit uit de daarvoor van overheidswege verstrekte middelen kan worden bekostigd.

Het betoog faalt.

5. De stichting betoogt voorts dat de minister in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelt door niet te erkennen dat het onderwijs in unit wit en het onderwijs in bijvoorbeeld een zogenoemde IGBO-afdeling van een school, een afdeling waar internationaal georiënteerd basisonderwijs wordt gegeven, vergelijkbaar is. In beide gevallen betreft het immers een ondeelbaar onderwijsprogramma dat bedoeld is voor een specifieke groep leerlingen, dat niet volledig wordt bekostigd door de overheid, met kleinere klassen en waar gebruik gemaakt wordt van meer (vak)leerkrachten. Gelet op het oordeel van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, neergelegd in een arrest van 17 november 2015 (ECLI:NL:GHARL:2015:8701), dat een verplichte ouderbijdrage voor toelating van een leerling tot onderwijs aan een IGBO-afdeling is toegestaan, mits de kinderen worden toegelaten op een afdeling voor regulier onderwijs indien de ouders de verplichte bijdrage niet voldoen, stelt de minister zich ten onrechte op het standpunt dat de stichting in strijd met artikel 40, eerste lid, van de WPO handelt door de toelating van leerlingen tot unit wit afhankelijk te stellen van het voldoen van de ouderbijdrage, aldus de stichting.

5.1. Het internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO) is bestemd voor leerlingen die in verband met de internationale arbeidsmobiliteit van de ouders voor langere tijd aangewezen zijn op onderwijs in het buitenland, maar nu tijdelijk in Nederland verblijven. Het betreft zowel kinderen van buitenlandse werknemers die tijdelijk in Nederland werkzaam zijn als kinderen van Nederlandse werknemers, die in het verleden door werkzaamheden van (een van) de ouders bij buitenlandse of internationaal

opererende Nederlandse bedrijven waren aangewezen op internationaal onderwijs of dat in de nabije toekomst zullen zijn. Het onderwijs in het buitenland is vrijwel altijd Engelstalig en gaat uit van Engelse of internationaal gerichte curricula (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 795, nr. 3, pag. 1). IGBO sluit hierbij aan, maar de kosten van dit onderwijs zijn per leerling aanzienlijk hoger, onder meer omdat de leerlingen door de mobiliteit van de ouders relatief kort dit onderwijs volgen en de personeelskosten en de kosten van Engelstalige leermiddelen relatief hoog zijn. Hiervoor krijgt het IGBO aanvullende bekostiging, maar dit is niet kostendekkend bedoeld, omdat het volgens de wetgever redelijk is dat aan de kosten van deze extra activiteit ook de belanghebbende bedrijven en/of ouders bijdragen (Kamerstukken II, 2010-2011, 32 795, nr. 3, pag. 2-3).

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen het duurdere IGBO niet volledig te bekostigen en dat dit is ingegeven door de keuze van de ouders voor internationale arbeidsmobiliteit. Nu het reguliere onderwijs wel volledig uit publieke middelen wordt bekostigd en de onderwijsbehoefte van hoogbegaafde leerlingen geen keuze van de ouders is, maar een gegeven, is het IGBO door de minister terecht niet vergelijkbaar geacht met het onderwijs dat in unit wit wordt gegeven.

Het betoog faalt.

6. De stichting betoogt ten slotte dat zij door de minister wordt gestraft voor het aan de orde stellen van een rechtsvraag die voor velen van belang is en waarop nog geen eenduidig antwoord is gegeven. In dat kader wijst zij er op dat er in Nederland meer schoolbesturen zijn die speciale programma's voor hoogbegaafde kinderen aanbieden en de toelating van een leerling tot dat programma afhankelijk stellen van het voldoen van een bijdrage door de ouders. Nu de stichting haar nek uitsteekt door meer duidelijkheid te willen krijgen over de vraag of dit mag, en in de tussentijd geen enkele leerling de toegang tot unit wit is ontzegd noch incassomaatregelen jegens niet betalende ouders zijn genomen, had de minister hier kunnen volstaan met een symbolische maatregel in plaats van de huidige opschorting van een - aanzienlijk - deel van de bekostiging. Volgens de stichting heeft de minister het besluit onvoldoende gemotiveerd en heeft hij gehandeld in strijd met het evenredigheids-, het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel.

6.1. Artikel 164, eerste lid, van de WPO luidt als volgt:

"Indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverband in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens deze wet, waaronder tevens wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing als bedoeld in artikel 163b, kan Onze minister bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort."

6.2. Anders dan de stichting stelt is de opschorting van een deel van de bekostiging niet een gevolg van het aan de orde stellen van een rechtsvraag, maar van de door de minister geconstateerde overtredingen van het bepaalde in de artikelen 13, eerste lid en onder e, en 40, eerste lid, van de WPO. Op grond van artikel 164, eerste lid, van de WPO kan hij in een dergelijk geval besluiten tot inhouding of opschorting van (een deel van) de bekostiging.

In de omstandigheid dat de stichting zich op het standpunt stelde dat zij niet in strijd met de WPO heeft gehandeld en rechtsmiddelen tegen de opschorting heeft aangewend hoefde de minister geen aanleiding te zien om van de opschorting af te zien. Dat in de tussentijd geen enkele leerling de toegang tot unit wit is ontzegd noch incassomaatregelen jegens niet betalende ouders zijn genomen, maakt evenmin dat de minister van de opschorting van een deel van de bekostiging had moeten afzien. In dat kader is van belang dat de stichting betwistte dat het verplicht stellen van de ouderbijdrage in strijd was met de WPO, zodat geenszins zeker was dat de overtredingen blijvend beëindigd zouden worden, in de zin dat unit wit voor alle leerlingen toegankelijk zou blijven en de stichting af zou blijven zien van incassomaatregelen jegens ouders die de verplichte bijdrage niet betaalden.

In dit geval heeft de minister besloten een klein deel (5%) van de maandelijkse bekostiging op te

schorten, voor een - beperkte - duur van drie maanden. Gelet op de aard van de door hem geconstateerde overtredingen, is deze opschorting niet onevenredig.

Het betoog faalt.

Conclusie

7. Het beroep is ongegrond.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Borman w.g. Ouwehand
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2018

752.