

Boeddhisme als richting

Nr. 20100251/993

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Aanleiding, adviesvraag en adviescriteria	9
1.1 Aanleiding en adviesvraag: aanvraag door Stichting Mandalaschool in Amsterdam	9
1.2 Toetsingscriteria: jurisprudentie en eerdere adviezen rond richtingsaanvragen	9
1.3 Opbouw van het advies	10
2 Boeddhisme als stroming in de Nederlandse samenleving	11
2.1 De boeddhistische godsdienst of levensbeschouwing en het perspectief van onderwijs	11
2.2 Aantal boeddhisten in Nederland en boeddhistische organisaties	13
2.3 Erkenning door de overheid	14
3 Toetsing op de richtingscriteria	16
3.1 Toetsing aan de omschrijving van godsdienst of levensbeschouwing	16
3.2 Toetsing van de statutaire grondslag	17
3.3 Toetsing aan het element van voldoende maatschappelijke doorwerking en draagvlak	17
3.4 Conclusie: geen richting als bedoeld in de onderwijswet	18
4 Conclusies en aanbevelingen	19
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen aan de minister	20
Afkortingen	22
Literatuur	23
Geraadpleegde personen	24
Bijlage 1: Adviesvraag	25

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100251/993

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 29 oktober 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Boeddhisme als richting

Mevrouw de Minister,

In zijn brief van 18 augustus 2010 heeft uw voorganger de Onderwijsraad verzocht advies uit te brengen over de vraag of het onderwijs dat de Stichting Mandalaschool in Amsterdam wil verstrekken, uitgaat van een (eigen) richting of levensbeschouwing in de betekenis die daaraan (met name) in de uitspraken van de Kroon, de Raad van State en de Onderwijsraad wordt toegekend.

De raad geeft u, getoetst aan het bovenstaande kader, in overweging het boeddhisme niet te erkennen als richting zoals bedoeld in de WPO. Deze constatering geldt voor dit moment. Het is volgens de raad goed mogelijk dat in de toekomst de conclusies anders kunnen zijn, mits de brede maatschappelijke inbedding voldoende vorm heeft gekregen, de statutaire grondslag voldoende eenduidig en uitgewerkt is, en het draagvlak voldoende aannemelijk is gemaakt. Hij geeft de initiatiefnemers in overweging nu een particuliere school te stichten, die mogelijk op termijn aan de bekostigings- en planningscriteria kan voldoen.

Ten overvloede merkt de raad in het slot van dit advies op, dat de toetsingscriteria op termijn aan herziening toe zijn, omdat deze niet geheel passend worden geacht bij toekomstige ontwikkelingen. Zoals in het eerder dit jaar gepubliceerde advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* is gesteld, zou de planningsystematiek van scholen in met name het primair en voortgezet onderwijs nadere doordenking verdienen, waarbij ook criteria als bewezen kwaliteit (bij-voorbeeld als de school tot nu toe een particuliere is) een rol kunnen spelen. De raad zal deze thematiek nader behandelen in het op verzoek van de Tweede Kamer uit te brengen advies over artikel 23 Grondwet met als werktitel *Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs*.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Samenvatting

Dit advies geeft een antwoord op de vraag van de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) of het boeddhisme is te beschouwen als richting, zoals genoemd in de onderwijswetten. De concrete aanleiding vormt het voornemen van de gemeente Amsterdam om een bijzondere basisschool op boeddhistische grondslag op het gemeentelijk plan van scholen te plaatsen.

De raad hanteert bij de beantwoording een aantal criteria zoals die gevormd zijn in uitspraken van de rechter en in andere raadsadviezen over de richting van (nieuw te stichten) scholen. Beslissende ijkpunten zijn daarbij de vraag of de grondslag die wordt opgevoerd is te beschouwen als godsdienst of levensovertuiging, of er voldoende uitwerking plaatsvindt in de statuten, of er sprake is van een – zoals de rechter het heeft geformuleerd – aan het onderwijs “ten grondslag liggende geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt” en tot slot of er voldoende draagvlak is (dat betekent feitelijk of men aan de stichtingsnorm voldoet). Voor de raad zijn de criteria zoals die getoetst worden voor het primair en voortgezet onderwijs bepalend; een erkenning door een andere overheidsinstantie is daarbij in de ogen van de raad niet beslissend. Voorts acht de raad het niet wenselijk dat de eisen per casus zodanig veranderd of versoepeld worden dat niet voldaan wordt aan het belang van gelijke behandeling en een ‘gelijk speelveld’ bij toetreding tot het publiek bekostigd onderwijs.

Getoetst aan de criteria is het op de eerste plaats duidelijk dat het boeddhisme een (wereld)godsdienst of levensbeschouwing is. Het boeddhisme kent een zeer gevarieerde invulling. Als de raad het goed ziet is in de beleving van ‘westerse’ boeddhisten eerder sprake van een levensbeschouwing (een wijze van leven) dan een godsdienst. De raad heeft geen oordeel of het boeddhisme nu als godsdienst of levensbeschouwing is op te vatten; het volstaat dat er voldoende onderscheid is ten opzichte van andere richtingen en dat het niet gaat om een pedagogische stroming.

Zoals gezegd is met de constatering dat boeddhisme een godsdienst/levensbeschouwing is, nog niet gezegd dat het daarom ook een ‘richting’ is, zoals bedoeld in de WPO (Wet op het primair onderwijs). Gelet op de andere criteria vindt de raad op de eerste plaats de statuten niet eenduidig. De statuten geven aan dat het doel van de rechtspersoon is het geven van boeddhistisch onderwijs, maar tegelijk wordt de grondslag vermeld van het openbaar onderwijs. Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat er feitelijk een samenwerkingschool van openbaar en bijzonder onderwijs wordt opgericht, maar dat kan wettelijk niet. Ook wordt de boeddhistische grondslag in de statuten verder niet uitgewerkt. Zo zijn er geen specifieke bepalingen die bijvoorbeeld toezien op de borging van het boeddhistisch karakter of de grondslag van de school, eisen ten aanzien van het personeel, enzovoort. Aan een van de vereisten – zoals die ook eerder in de jurisprudentie en door de raad zijn gehanteerd – te weten een voldoende statutaire en ondubbelzinnige grondslag is daarom niet voldaan.

Ten aanzien van het criterium voldoende waarneembare stroming in de Nederlandse samenleving is op te merken dat deze vraag lastig is te beantwoorden, omdat betrouwbare cijfers over het precieze aantal boeddhisten ontbreken. Er bestaan ook geen duidelijke, centraal vastgelegde criteria om uit te maken wanneer en op welke wijze iemand tot het boeddhisme gerekend kan worden (dit is met name een zaak van zelfdefinitie). Omdat de omvang van boeddhistische stroming onduidelijk is, vindt de raad het van belang dat er bestaande instituties zijn voor verschillende activiteiten en leeftijden die wijzen op een bewezen inbedding in de Nederlandse samenleving. Dit kan als borging worden beschouwd voor de toekomstige continuïteit van activiteiten in het onderwijs (voldoende en blijvende aanwas in leerlingental en in personen betrokken bij het bestuur en de organisatie).

Er is weliswaar sprake van een (kleine) omroep en er zijn enkele geestelijke verzorgers actief in gevangenissen, maar de raad vindt dat onvoldoende om te spreken van ‘een waarneembare stroming’. Er zijn bijvoorbeeld nog

geen zelfstandig georganiseerde jongeren-/studentenorganisaties, politieke verbanden of specifieke zorg- of bejaardenvoorzieningen.

Bij draagvlak gaat het om het voldoen aan de stichtingsprocedure via een zorgvuldige prognose en directe meting. De raad constateert in dat verband dat de cijfers en de gehanteerde prognosesystematiek niet onomstreden zijn en dat het aantal directe steunbetuigingen aan het adres van de initiatiefnemers c.q. de uiting van de wens om het kind op de nieuwe school te plaatsen, niet wijst op een getal dat de stichtingsnorm overschrijdt.

De raad vindt daarom dat er een te grote afstand is ten opzichte van de eerdere erkenning van de evangelische richting.¹

De raad adviseert de minister het boeddhisme niet te erkennen als richting zoals bedoeld in de WPO. Deze constatering geldt voor dit moment. Het is volgens de raad goed mogelijk dat in de toekomst de conclusies anders kunnen zijn, mits de brede maatschappelijke inbedding, de statuten en het draagvlak voldoende vorm hebben gekregen. Hij geeft de initiatiefnemers in overweging een particuliere school te stichten, die mogelijk op termijn aan de bekostigings- en planningscriteria kan voldoen.

Tot slot geeft hij de minister in overweging om het toetsingskader nader te doordenken. Eerder is al aangekondigd dat er een onderzoek komt naar herinterpretatie van het richtingbegrip. De raad wil op het onderwerp van aanbodpluriformiteit en de verhouding tot het grondwettelijk stelsel nader adviseren in het uit te brengen advies over artikel 23 Grondwet.

¹ Onderwijsraad, 2005.

De raad gaat in dit advies in op de vraag of het boeddhisme kan worden beschouwd als richting in de zin van de onderwijswetten. De aanleiding vormt een voorgenomen plaatsing op een gemeentelijk plan van scholen van een basisschool op die grondslag.

1 Aanleiding, adviesvraag en adviescriteria

1.1 Aanleiding en adviesvraag: aanvraag door Stichting Mandalaschool in Amsterdam

Onlangs is het door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde Scholenplan 2011-2014 ingediend bij de DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs). Hierin is opgenomen een aanvraag van de Stichting Mandalaschool voor een basisschool op boeddhistische grondslag.

Aangezien er in Nederland nog geen bekostigde school op boeddhistische grondslag aanwezig is, verzoekt de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) de raad na te gaan of het onderwijs dat de stichting wil verstrekken uitgaat van een (eigen) richting of levensbeschouwing in de betekenis die daaraan (met name) in de uitspraken van de Kroon en de Raad van State en door de Onderwijsraad wordt toegekend.

De centrale vraag is of de Mandalaschool erkend kan worden als behorend tot een richting, op basis van de criteria zoals door de jurisprudentie gesteld.

1.2 Toetsingscriteria: jurisprudentie en eerdere adviezen rond richtingsaanvragen

Een verzoek om plaatsing van een bijzondere basisschool op het plan van scholen kan slechts gehonoreerd worden als deze school uitgaat van een richting als bedoeld in artikel 76 lid 2 WPO (Wet op het primair onderwijs). Het begrip richting is exclusief gekoppeld aan godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. Met het oog op de vaststelling in die procedure of een school uitgaat van een zelfstandige godsdienstige of levensbeschouwelijke richting zijn in de jurisprudentie van de Kroon, de Afdeling geschillen van bestuur en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, evenals in de advisering door de Onderwijsraad, aanvullende criteria geformuleerd. De raad zal in dit advies criteria hanteren, zoals hij die ook eerder onder meer in het advies over de Kopten als leidraad heeft gebruikt.² In het kader van het onderhavige advies neemt de Onderwijsraad als uitgangspunt de criteria zoals deze zijn gehanteerd in de meest recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³ De vier centrale beoordelingscriteria toegepast in dit advies zijn:

- Is het boeddhisme een godsdienst of levensovertuiging? Daarbij is het van belang dat het gaat om een godsdienst of levensovertuiging die voldoende onderscheidend is van andere (bestaande) godsdiensten of levensovertuigingen, en dat het geen pedagogische stroming betreft.⁴
- De godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag moet in de statuten eenduidig zijn vastgelegd. Uit (oudere) jurisprudentie valt op te maken dat het ondubbelzinnig aangeven van de richting in de statuten een eerste voorwaarde vormt voor erkenning als richting.⁵

² Onderwijsraad, 2005.

³ Met name ABRvS 11 februari 1997 (*Evangelische richting in het basisonderwijs*), AB 1998, 28 m. nt. BPV; ABRvS 15 januari 1998 (*Evangelische richting in het voortgezet onderwijs*), AB 1998, 173 m. nt. BPV en ABRvS 12 juli 2006, LJN AY3706 (Koptische basisscholen).

⁴ Zie bijvoorbeeld KB 11 november 1983, AB 1984, 109.

⁵ Vz. AGRvS 14 juni 1993, AB 1993, 458 met nt. V.d. Net.

- Daarnaast is nog een aanvullend criterium van belang.⁶ Om tot de conclusie te komen dat er sprake is van een richting is tevens vereist dat uit bij de adviesaanvraag gevoegde overige stukken blijkt dat er ten minste sprake is van een “aan het onderwijs ten grondslag liggende geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt”. Volgens de raad zal van een zekere bewezen verankering, duurzame openbare manifestatie of toekomstige groei in (landelijke) organisaties sprake moeten zijn om te kunnen spreken van een ‘waarneembare’ stroming die ‘doorwerkt’. Dit is ook een belangrijk criterium met het oog op de continuïteit.
- Voldoende draagvlak: deze vraag lost zich volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op in de vraag of de scholen voldoen aan de wettelijke stichtingsnormen.⁷

De raad toetst daarbij terughoudend, omdat de vraag in hoeverre sprake moet zijn van een doorwerking een bijzonder complexe vraag van feitelijke aard is. Daarbij moet enerzijds rekening worden gehouden met het feit dat niet elk nieuw initiatief op dezelfde manier georganiseerd als bestaande richtingen, terwijl anderzijds de eisen niet zodanig per casus veranderd of versoepeld mogen worden dat niet wordt voldaan aan het belang van gelijke behandeling en een ‘gelijk speelveld’ bij toetreding tot het publiek bekostigd onderwijs.⁸

Tot slot merkt de raad op dat hij zich gebonden acht aan de huidige (grond)wettelijke kaders en niet buiten die kaders, zoals die voor het primair en voortgezet onderwijs zijn uitgewerkt, kan treden. Erkenning door één of meerdere overheidsinstanties (zie hoofdstuk 2) betekent daarom in de opvatting van de raad niet automatisch erkenning als richting in het onderwijs, die een voorwaarde is voor bekostiging door de rijksoverheid.

1.3 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de boeddhistische stroming in Nederland. Beknopt wordt ingegaan op de grondtrekken van het boeddhisme, de geschiedenis van de boeddhistische beweging in Nederland, enkele cijfers over de kwantitatieve aanhang, en erkenning door andere overheidsinstanties. Hoofdstuk 3 bevat de toetsing aan de (jurisprudentiële) genoemde criteria bij het bekostigen van scholen, waarbij het element richting bepalend is. Hoofdstuk 4 tot slot bevat de conclusies en de aanbevelingen aan de minister.

Dit advies is mede tot stand gekomen na raadpleging van literatuur, consultatie van enkele experts en mondelinge toelichting door enkele vertegenwoordigers van de initiatiefnemers (zie de lijst met namen achter in het advies).

⁶ Aldus ABRvS 26 januari 1999 (*Stichting islamitische basisschool III*), AB 1999, 235 m. nt. BPV: ‘Weliswaar zijn de statuten van de aanvragende stichting of vereniging van belang voor de vraag naar de richting van bijzondere scholen, echter het onderzoek hiernaar is op zichzelf niet voldoende voor de beantwoording van deze vraag’.

⁷ ABRvS 15 januari 1998 (*Evangelische richting in het voortgezet onderwijs*), AB 1998, 173 m.nt. BPV.

⁸ Zoals de raad eerder stelde: “Het systeem moet zodanig zijn dat er een ‘level playing field’ is; partijen moeten onder gelijke voorwaarden kunnen toetreden”; Onderwijsraad, 2010a.

Dit hoofdstuk bevat een korte omschrijving van het boeddhisme en de wijze waarop boeddhisten zich manifesteren in de Nederlandse samenleving. Tevens wordt ingegaan op de erkenning door enkele overheidsinstanties.

2 Boeddhisme als stroming in de Nederlandse samenleving

2.1 De boeddhistische godsdienst of levensbeschouwing en het perspectief van onderwijs

Volgens Van der Velde (2008) laat het boeddhisme zich in eerste instantie kenmerken als een verlossingsweg, "een weg die bevrijdt van imperfecties, weg uit deze wereld waarin teveel zaken niet helemaal kloppen". De kern wordt gevormd door de zogenoemde vier edele waarheden.⁹ De leer van Boeddha (Dharma) wordt gesymboliseerd door een wiel. Het aantal spaken duidt op het achtvoudige pad dat ieder mens moet gaan om de verlichting te bereiken.

Volgens de historische wetenschap leefde de stichter van het boeddhisme, Siddhartha Gautama, de historische Boeddha, waarschijnlijk van ongeveer 480 tot ongeveer 400 v.Chr. in wat tegenwoordig Nepal is. Het boeddhisme heeft zich geleidelijk over andere delen van Azië uitgebreid. Tegenwoordig telt het boeddhisme wereldwijd ongeveer 400 miljoen aanhangers. De oorspronkelijke naam van het boeddhisme is 'Boedddhasasana' (in het Pali), wat 'de leer van de Boeddha' betekent. De kern van deze leer is het natuurlijke principe dat de Boeddha ontdekte als resultaat van zijn zoektocht naar een einde van het lijden en de ontevredenheid. 'Boeddhisme' is in de loop der tijden een verzamelnaam geworden voor de vele tradities die gebaseerd zijn op de oorspronkelijke leringen van de Boeddha. Gedurende haar geschiedenis evolueerde het boeddhisme zich verder door het contact met verschillende landen en culturen. De originele Indische basis van de verschillende stromingen werd zo aangevuld met elementen uit de hellenistische, Centraal-Aziatische, Oost-Aziatische en Zuidoost-Aziatische cultuur.

Door de eeuwen heen breidde het boeddhisme zich in geografische zin aanzienlijk uit, zodat het overgrote deel van het Aziatische continent ooit boeddhistisch was. De geschiedenis van het boeddhisme wordt verder gekarakteriseerd door de ontwikkeling van vele verschillende stromingen en schisma's. Het boeddhisme kent hoofdstromingen. Afhankelijk van de stroming waaronder een boeddhistische vereniging valt, verschillen de rol van de leer (Dharma) en de thema's die het meest worden benadrukt. Alle stromingen accepteren als basisleer een set van enkele honderden teksten (de canon), waarin de ideeën van de Boeddha zijn vastgelegd en geïnterpreteerd. Het verschil zit in de accenten: de ene vereniging benadrukt het ontwikkelen van compassie, waar een andere zich op verlichting richt. Kenmerkend zijn dus de grote verscheidenheid aan religieuze praktijken en een zeker pragmatisme: het vermogen tot aansluiting bij bestaande praktijken, tot overname, tot aanpassing van de Dharma aan het tijdsgewricht, een cultuur, een individu of een groep. De belangrijkste hedendaagse stromingen zijn de Theravada-, Mahayana- en Vajrayanatradiities. Deze tradities maakten elk periodes van afwisselend groei en neergang mee.

⁹ Deze luiden:

1. het leven is lijden/frustratie;
2. er is een oorzaak van lijden;
3. er is een uitweg uit het lijden;
4. die uitweg is het Edele Achtvoudige Pad.

Bron: www.boeddhisme.nl.

Het boeddhisme is lastig te omschrijven als religie, hoewel het uiterlijk de kenmerken vertoont van een religie (rituelen, dogmatiek, geschriften, voorgangers/goeroes, kloosters, geloof in goden). In de West-Europese context wordt het boeddhisme veeleer als levensfilosofie of levenswijsheid beschouwd, die mensen kan aanspreken of waarmee ze affiniteit kunnen hebben.¹⁰ In de godsdienstwetenschappelijke literatuur wordt wel opgemerkt dat het oorspronkelijke boeddhisme uit Azië in de Westerse wereld een transformatie heeft ondergaan, waarbij elementen op de voorgrond zijn getreden die in Azië slechts een zijdelingse rol spelen (zoals in Europa de nadruk op meditatie; in landen als Vietnam ligt het accent veeleer op verering van voorouders).¹¹ Er is ook een verschil in opvatting over de rol en de aard van Boeddha zelf: in Azië ziet men Siddhartha Gautama bijvoorbeeld niet zozeer als stichter, maar meer als één van vele boeddha's die er waren en nog zullen komen. In het westen ziet men Boeddha meer als mens, terwijl men in Azië de bovenmenselijkheid accentueert.¹²

Westers en oosters boeddhisme verschillen ook van elkaar waar het gaat om de rol van het onderwijs. Het concept dat de opvoeding thuis zich moet voortzetten in het onderwijs is westers. Er bestaan in Azië geen boeddhistische scholen (behalve zeer specifieke kloosterscholen, waar slechts een beperkt aantal kinderen is om monnik te worden).¹³ Ook is er geen sprake van boeddhistische pedagogiek of van een vaststaand kader van opvoeding of levensbeschouwelijke vorming van jongeren. Voor zover deze programma's ontwikkeld zijn of worden, spruit dit voort uit eigen initiatief van betrokkenen.

Over de beleving van het boeddhisme in Nederland door groepen afkomstig uit Aziatische landen als China en Vietnam is weinig bekend. Volgens Van der Velde (2008) lijkt de manier waarop deze bevolkingsgroepen het boeddhisme praktiseren sterk op de praktijk in de landen van herkomst (veelal het 'huiskamerboeddhisme') waarbij ook culturele elementen uit die landen een rol spelen. Chinezen kunnen bijvoorbeeld naast boeddhistische geloofsvoorstellingen ook praktijken uit het confucianisme uitvoeren. Als men behoefte heeft aan een pelgrimage gaat men naar het land van herkomst. Aziatische boeddhisten hechten voorts veel waarde aan de praktijk van donaties aan monniken, ter nagedachtenis aan overledenen.

Vermoedelijk zijn in Nederland veel autochtone boeddhisten op levensbeschouwelijke wijze boeddhist; zij kunnen daarbij affiniteit hebben met het boeddhisme zonder zich als zodanig te afficheren. Daarbij is de grens tussen belangstelling voor spiritualiteit, meditatie en 'mindfulness' (een bepaalde vorm van psychotherapie) en het boeddhisme vaag. Bekeerde of in het boeddhisme geïnteresseerde Nederlanders voelen zich veeleer verwant met het boeddhisme als levensbeschouwing, filosofie of spirituele beweging. Volgens Van der Velde wordt boeddhisme soms wel als 'religieus humanisme' omschreven. Het Nederlands boeddhisme ziet zich vaak vrij van dogma's en wordt sterk in verband gebracht met psychologie en psychotherapie. De meditatieve praktijk staat voorop, juist omdat er minder wordt gezocht naar geloofsinhoud.¹⁴

Het boeddhisme lijkt in die zin ook vooral een individuele keuze en een individuele oriëntatie.¹⁵ Binnen het boeddhisme in Nederland speelt bekering een ondergeschikte rol. Bekering wordt niet essentieel geacht voor het praktiseren van de Dharma, soms zelfs niet voor het behoren tot een sangha (gemeenschap). "Boeddhisme wordt veelal beschouwd als een onderdeel van een levensbeschouwing en een persoonlijke biografie", aldus Van der Velde (2008). De boeddhistische levensbeschouwing of houding sluit ook niet een andere religieuze oriëntatie uit; iemand kan katholiek én boeddhist zijn (meervoudige identiteit).¹⁶

¹⁰ Velde, 2008.

¹¹ Velde, 2003.

¹² Velde, 2008.

¹³ In West-Europa bestaat voor zover bekend één school in Engeland, de Dharmaschool in Brighton, www.dharmaschool.co.uk

¹⁴ Velde, 2008.

¹⁵ In de TNS NIPO-enquête wordt bij de vraag 'wat is voor u boeddhisme' vaak geantwoord 'geloven in jezelf' en 'vrede met jezelf'; Hek, 2010.

¹⁶ Het TNS NIPO-onderzoek geeft een grote overlap aan tussen humanisme en boeddhisme; Hek, 2010.

2.2 Aantal boeddhisten in Nederland en boeddhistische organisaties

De organisatie van het boeddhisme in Nederland begon na de Tweede Wereldoorlog.¹⁷ Op 2 januari 1949 werd het eerste Nederlands Boeddhistisch Centrum opgericht. De jaren zestig zorgden voor belangstelling bij jongeren voor het (zen)boeddhisme. In 1967 werd de Stichting Boeddhisme in Nederland opgericht. Volgens de laatste volkstelling in 1971 waren er 900 personen die zich boeddhist noemden. Bij de stichting waren zeven groeperingen aangesloten, voornamelijk uit de Randstad. In 1973 werd de eerste tempel geopend. In 1978 werd de Boeddhistische Unie Nederland opgericht als koepelorganisatie. Begin jaren negentig werd een Werkgroep Aanvraag Zendmachtiging Boeddhistische Omroep in het leven geroepen, najaar 1996 schatte de werkgroep het aantal boeddhisten van 18 jaar en ouder in Nederland op 33.000, waarvan 20.000 immigranten (Chinezen, Vietnamezen, Thai en andere Aziatische boeddhisten). De tempel Fo Kuang Shan aan de Zeedijk in Amsterdam opende op 15 september 2000 haar poorten. Het betreft een Chinees-boeddhistische tempel, die in opdracht van de Nederlandse afdeling van Buddha's Light International is opgericht. Dit is een Taiwanese organisatie, die wereldwijd meer dan honderd tempels beheert.

Omdat er sinds 1971 geen volkstellingen meer worden gehouden, is het niet mogelijk om op basis van deze tellingen de kerkelijke diversiteit te volgen.¹⁸ Wel zijn er goede ramingen van bijvoorbeeld de aantallen gereformeerden, gebaseerd op ledenadministraties van de gereformeerde kerken, en vanaf 1976 zijn er de steekproeven in de zogenoemde POLS-onderzoeken (Permanent Onderzoek LeefSituatie).¹⁹ Die geven echter slechts de ontwikkeling van de grotere hoofdstromingen zoals katholicisme en protestantisme. De cijfers laten niettemin volgens het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) zien dat de ontwikkelingen die tot 1971 konden worden geconstateerd, sindsdien sterker naar voren komen: de traditionele hoofdstromingen verliezen terrein, de onkerkelijkheid neemt toe en is getalsmatig de belangrijkste hoofdstroming, de kleinere gezindten groeien.

Over het aantal boeddhisten in Nederland is weinig hard cijfermateriaal bekend en bestaat weinig eenduidigheid; de schattingen lopen uiteen.²⁰ Een indicatie voor het aantal allochtone boeddhisten is op de eerste plaats de omvang van de eerste en tweede generatie Vietnamezen en Thai. Van de 47.000 Chinezen in Nederland is slechts een klein gedeelte boeddhist.

In een in 2008 opgestelde rapport van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) komt het cijfer naar voren van 170.000 boeddhisten uit 1999, van wie 70.000 autochtonen en 100.000 allochtonen.²¹ Wat neerkomt op gemiddeld ruim 5.100 leden voor de 33 sangha's (boeddhistische gemeenschappen) die in 2006 waren aangesloten bij de BUN (Boeddhistische Unie Nederland). In een voetnoot merken de onderzoekers wel op dat dit aantal 'onwaarschijnlijk hoog' is en om die reden geen betrouwbare indicatie kan zijn. Ook het CBS brengt geen uitkomst, want dat heeft de 'marginale religieuze groepering' niet in kaart gebracht.

Boeddhisten zijn ook moeilijk te traceren omdat ze nog ingeschreven kunnen staan bij een kerk of parochie, terwijl er geen centrale landelijke ledenadministratie bestaat voor boeddhisten in Nederland. Er zijn in Nederland circa 70 boeddhistische organisaties, waarvan zoals gezegd 33 sangha's.²² Deze kunnen echter verschillen in omvang (van 'huiskamer-groepen' tot grotere gemeenschappen).

De raad heeft met betrekking tot het boeddhisme niet kunnen achterhalen of kunnen waarnemen dat er sprake is van een brede maatschappelijke organisatie of voorzieningen voor specifieke doelgroepen of leeftijden.²³ Zo zijn er geen speciale zorg- of bejaardenvoorzieningen of 'grass roots' studenten- of jongerenbewegingen die gebaseerd zijn op het boeddhisme. Er zijn wel (internet)initiatieven gericht op bepaalde doelgroepen, zoals

¹⁷ Boer, 2007.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009.

¹⁹ Advokaat, Prak & Velde, 2007.

²⁰ Boer, 2007; Donk, Jonkers, Kronjee & Plum, 2006.

²¹ Berg & Hart, 2008.

²² Op een andere site zijn er ongeveer 60 centra te tellen: <https://www.milinda-uitgevers.nl/asoka/centra>, geraadpleegd 30 september 2010.

²³ Zij worden in ieder geval niet genoemd op websites zoals <http://boeddhisme.startpagina.nl/>. Volgens de geraadpleegde deskundigen is hier vooralsnog ook geen sprake van.

jongeren via Bodhitv, maar organisatorisch vallen deze onder bestaande initiatieven zoals de Boeddhistische Omroepstichting (zie hierna). Uit een door het onderzoeksbureau TNS NIPO uitgevoerde enquête blijkt ook een zekere oververtegenwoordiging van een bepaalde leeftijdsgroep (45 en ouder) en achtergrond (hoger opgeleid, kosmopolitisch ingesteld).²⁴ De schatting van het aantal aangeslotenen bij een boeddhistische organisatie is volgens genoemd onderzoek rond de 21.000 personen.²⁵ De vraag is of het hebben van affiniteit voldoende is om iemand tot een bepaalde geloofsovertuiging te rekenen.²⁶

Gebleken is dat twee overheidsinstanties tot een positieve beschikking zijn gekomen om het boeddhisme als godsdienstige stroming in de Nederlandse samenleving te erkennen. Op deze erkenning gaan we hieronder nader in.

2.3 Erkenning door de overheid

Het boeddhisme is door de overheid in twee opzichten erkend als relevante stroming, namelijk voor de Mediawet (erkenning als C-omroep) en voor geestelijke verzorging binnen justitiële detentiecentra.

Mediawet: erkenning als C-omroep

Artikel 2.42 van de Mediawet bepaalt dat het Commissariaat voor de Media eens in de vijf jaar kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag of rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken, kan aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk of geestelijk terrein voor de landelijke publieke mediadienst. Voor aanwijzing komen slechts die organisaties in aanmerking die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.

Onder religieuze dan wel geestelijke hoofdstroming verstaat het Commissariaat voor de Media (dat de beslissende instantie is) een stroming “die door kwantiteit van haar aanhang en/of de historie van haar aanwezigheid in de Nederlandse samenleving constituerend is voor de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur”.²⁷ In de toelichting op artikel 2.42 van de desbetreffende beleidsregels wordt verwezen naar “verschillende uitspraken” van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zonder overigens specifieke vindplaatsen te noemen) waarin het belang van het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak, in de zin van een voldoende grote representatieve achterban, wordt aangegeven. “De desbetreffende uitspraken maken duidelijk dat tot de achterban gerekend worden diegenen waarvan vast staat dat zij daadwerkelijk affiniteit hebben met het godsdienstige of geestelijke gedachtegoed van de stroming. Zo worden mensen die wel eens een publicatie aanschaffen of een cursus over de desbetreffende hoofdstroming volgen niet gerekend tot de achterban”, aldus de toelichting.

Artikel 2.44, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat genootschappen in hun aanvragen hun representativiteit ten genoegen van het Commissariaat moeten aantonen. Het is dus aan de aanvrager om aan te tonen dat hij representatief is voor de stroming die hij zegt te vertegenwoordigen. De representativiteit kan bijvoorbeeld blijken uit cijfermatige gegevens over de samenstelling van de directe achterban. De praktijk leert echter dat er stromingen zijn die minder hecht georganiseerd zijn of waarvan de aanhang gekenmerkt wordt door een zekere tegenzin om zich te organiseren. In dergelijke gevallen kan de representativiteit blijken uit adhesiebetuigingen van relevante organisaties die werkzaam zijn op het religieuze of geestelijke terrein van de stroming, aldus de toelichting bij de beleidsregels.

²⁴ Hek, 2010, p.6.

²⁵ Hek, 2010, p. 9.

²⁶ Het TNS NIPO-onderzoek geeft een cijfer van 1,9 miljoen Nederlanders die ‘een spirituele waarde hecht aan het bezit van een boeddhabeeld’; Hek, 2010.

²⁷ Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010–2015 (artikel 2.42 van de Mediawet); besluit Commissariaat voor de Media van 23 december 2008.

Het Commissariaat heeft bij besluit van 29 december 2009 de aanvraag voor een zendmachtiging van de BUN getoetst aan de wettelijke normen.²⁸ Daarbij overweegt hij dat de BUN, gelet op haar statutaire doelstelling en de feitelijke activiteiten, is aan te merken als een genootschap op geestelijke grondslag als bedoeld in artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet 2008. De stroming die de BUN vertegenwoordigt is een stroming die in de periode van 1 september 2005 tot 31 augustus 2010 als hoofdstroming in de zin van artikel 39f van de Mediawet (oud; thans artikel 2.42, tweede lid, Mediawet) werd aangemerkt. Ten aanzien van de representativiteit van de BUN is voor het Commissariaat van belang dat natuurlijke personen geen zelfstandig lid (meer) kunnen zijn van de BUN. Enkel en alleen rechtspersonen en natuurlijke personen als vertegenwoordiger van een groepering komen daarvoor in aanmerking. Het op deze wijze organiseren van de vertegenwoordiging van de verschillende (sub)stromingen binnen het boeddhisme gaat volgens het Commissariaat niet ten koste van de representativiteit van de BUN. Daarom is het Commissariaat van oordeel dat de BUN representatief is voor de hoofdstroming die zij vertegenwoordigt.

Ten aanzien van de omvang van de achterban stelt het Commissariaat: "Ten behoeve van de zendtijdaanvraag voor de periode 2005-2010 heeft de BUN aangegeven dat de omvang van haar achterban 250.000 mensen bedraagt. Het Commissariaat heeft die cijfers toen niet zonder enige reserve overgenomen maar wel aannemelijk geacht dat de achterban groter is dan [...] 50.000 mensen. Wij achten het evenwel niet aannemelijk dat de achterban van de BUN binnen 5 jaar meer dan verdrievoudigd is" (overweging 36). Ten aanzien van de omvang is het Commissariaat vervolgens van oordeel dat de door de BUN gepresenteerde cijfers aantonen dat het boeddhisme een aanhang heeft van meer dan 100.000, maar ruim minder dan 500.000 personen.

Geestelijke verzorgers in detentiecentra

De 'Regeling van de Minister van Justitie, houdende regels betrekking hebbende op de geestelijke verzorgers van moslims, hindoes en boeddhisten die, anders dan bij wijze van ambtelijke aanstelling, aan justitiële inrichtingen verbonden zijn (Regeling functie-eisen en vergoeding geestelijk verzorgers 'niet-klassieke' denominaties)' is sinds 2000 van toepassing op boeddhistische geestelijke verzorgers. Niet geheel duidelijk is op welke gronden dit is gebeurd. In 2004 heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen via de BUN een aantal boeddhistisch geestelijke verzorgers aangewezen om zorg te verlenen in de justitiële inrichtingen. Er zijn op dit moment drie boeddhistische geestelijk verzorgers die allemaal landelijk werken bij de Dienst Geestelijke Verzorging.²⁹

De raad heeft kennis genomen van het bericht dat er – met het oog op continuering van bovenstaande voorziening – een overeenkomst is gesloten met de faculteit Godgeleerdheid van de VU (Vrije Universiteit) om een opleiding tot boeddhistisch geestelijk verzorger te starten.³⁰ Er is evenwel nog geen duidelijkheid over de belangstelling voor deze opleiding en de bekostiging.

Zelfstandig toetsingskader primair en voortgezet onderwijs

Los van erkenning door andere overheden, of eventuele positieve subsidiebeschikking voor wat betreft de opleiding aan de VU,³¹ zijn zoals gesteld in paragraaf 1.2 dergelijke erkenningen voor de raad niet beslissend. Voor wat betreft het primair en voortgezet onderwijs gelden zelfstandige criteria. De raad zal daarom in het volgende hoofdstuk de criteria zoals genoemd in paragraaf 1.2 nalopen.

²⁸ Besluit van 29 december 2009.

²⁹ www.gevangenisboeddhist.nl.

³⁰ www.godgeleerdheid.vu.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2010/02.asp.

³¹ Zie de brief van de staatssecretaris over de ondersteuning van ambtsopleidingen. Daarin wordt overigens ook vermeld dat één van de voorwaarden voor ondersteuning is dat het "aantal aanhangers van de geloofsovertuiging(en) waarvoor de bijdrage voor een bijzondere voorziening/ambtsopleidingstraject wordt gevraagd, [...] naar genoegen van de minister vaststelbaar en aannemelijk gemaakt [wordt]"; Ministerie van Onderwijs, 2010.

De raad toets in dit hoofdstuk de aanvraag op basis van vier hoofdcriteria. Het boeddhisme voldoet aan het eerste criterium: het kan beschouwd worden als een godsdienst of levensovertuiging. Bij de overige drie criteria zet de raad vraagtekens. De statutaire grondslag is niet eenduidig; er is te weinig sprake van maatschappelijke doorwerking; en de onderbouwing omtrent het draagvlak is niet onomstreden. De raad concludeert dat het boeddhisme geen richting is als bedoeld in de WPO.

3 Toetsing op de richtingscriteria

3.1 Toetsing aan de omschrijving van godsdienst of levensbeschouwing

De raad wijst er in algemene zin op dat de geestelijke pluriformiteit van de Nederlandse samenleving is toegenomen en van aard is veranderd, zowel in levensbeschouwelijke zin als wat betreft de geografische herkomst van de inwoners. Kleine groeperingen met een levensbeschouwelijke achtergrond zoeken door middel van het stichten van scholen en het indienen van aanvragen tot bekostiging bij hen passend onderwijs voor hun kinderen.

Wil sprake zijn van een richting als bedoeld in artikel 76 lid 2 WPO, dan moet het allereerst gaan om een godsdienstige of levensbeschouwelijke stroming die zich genoegzaam onderscheidt van de overige in Nederland voorkomende godsdienstige of levensbeschouwelijke stromingen, en zoals gezegd, niet primair een pedagogisch-didactische stroming is (zo is montessori geen zaak van richting, maar van inrichting). Een levensbeschouwing of levensovertuiging gaat, net als een godsdienst, uit van een coherent mensbeeld dat alle of ten minste vele aspecten van het menselijk leven doortrekt. Dit begrip is dus nauw verwant aan godsdienst: de standaard voor wat uiteindelijk een godsdienst constitueert vindt analoog toepassing op het begrip levensovertuiging. Culturele gebruiken die niet aan een overkoepelend mens- en wereldbeeld gerelateerd zijn, zullen niet gezien worden als een uiting van een levensovertuiging.³² Het humanisme is bijvoorbeeld erkend als levensbeschouwing; de antroposofie is eveneens, specifiek voor wat betreft het onderwijs, erkend als levensbeschouwing voor de bekostiging van vrije scholen.³³

Het gaat in dit geval om de vraag of het boeddhisme zich voldoende van de andere godsdiensten en levensbeschouwingen respectievelijk van de huidige als richting erkende stromingen onderscheidt door kenmerkende opvattingen over spiritualiteit, levenshouding, en dergelijke. De raad is, met name gezien het in paragraaf 2.1 omschrevene en door gesprekken met experts, van oordeel dat het boeddhisme voldoende kan worden omschreven als godsdienst dan wel als levensbeschouwing (de raad neemt ten aanzien van dit onderscheid geen standpunt in) zoals bedoeld in artikel 76 lid 2 WPO. Dat er binnen het boeddhisme meerdere (hoofd)stromingen en verschillende substromingen zijn te onderkennen, en men van mening verschilt over de vraag of het boeddhisme een religie of een levensbeschouwing is, doet aan deze conclusie voorshands niets af. Van belang is dat er sprake is van een voldoende te onderscheiden stroming ten opzichte van de bestaande richtingen (zoals het hindoeïsme) en er ook geen sprake is van een pedagogisch-didactische beweging.

³² Vermeulen, 2007, p. 18.

³³ KB 28 juni 1980, 32, AB 1980,476 met nt. Vd. Net.

3.2 Toetsing van de statutaire grondslag

Uit artikel 2 en 3 van de statuten (zoals deze gewijzigd zijn op 22 september 2009) blijkt dat het doel van de stichting is “het geven van basisonderwijs op boeddhistische grondslag in de ruimste zin des woords” en “het stichten en in stand houden van scholen voor basisonderwijs op boeddhistische grondslag”. Tegelijk gaat het onderwijs ervan uit dat er bij het “geven of doen geven van onderwijs [...] gelijkwaardige aandacht [is] voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden”. Deze doelformulering komt overeen met de grondslagformulering voor het openbaar onderwijs zoals opgenomen in artikel 46 WPO.

De raad is – gezien de nogal summiere en dubbelzinnige strekking van de statutaire doelstelling – van oordeel dat deze statuten op zichzelf geen aanleiding geven om te veronderstellen dat de school die de stichting op het plan van scholen wil doen opnemen, uitgaat van een enkelvoudige richting als bedoeld in de planprocedure. Prima facie lijkt het erop dat van een dubbele grondslag wordt uitgegaan (boeddhistisch én openbaar) en aldus wordt beoogd een samenwerkingsschool van openbaar en bijzonder onderwijs in stand te houden.³⁴ Het oprichten van een samenwerkingsschool is tot op heden wettelijk niet mogelijk.³⁵ In de overgelegde statuten wordt voorts op geen enkele manier gerefereerd aan (de uitwerking van) de identiteit en wordt geen rechtstreeks verband gelegd met de boeddhistische levensbeschouwing (bijvoorbeeld als grondslag voor het schoolplan). In de statuten ontbreekt dan ook elke aanzet tot een uitwerking en omschrijving van de boeddhistische levensbeschouwing als grondslag van het te geven onderwijs.

3.3 Toetsing aan het element van voldoende maatschappelijke doorwerking en draagvlak

De Onderwijsraad kan op grond van de stukken, het onderzoek en gesprekken met deskundigen, niet tot de conclusie komen dat er sprake is van een binnen Nederland waarneembare en voldoende onderscheiden beweging op godsdienstig terrein die ook op andere terreinen van het maatschappelijk leven doorwerkt. Dat onder meer het Commissariaat voor de Media en het Ministerie van Justitie tot erkenning zijn overgegaan, doet daaraan niet af. Zoals gesteld kent het onderwijs een zelfstandig beoordelingskader, waarbij een waarneembare maatschappelijke inbedding en organisatie een vereiste is. Zoals eerder gesteld in paragraaf 2.2 kent het boeddhisme bijvoorbeeld (nog) geen jongerenbeweging, politieke inbedding, maatschappelijk werk of zorgvoorzieningen gericht op ouderen.³⁶ De aanhang bevindt zich volgens het TNS NIPO-onderzoek ook in een qua leeftijd, opleiding en oriëntatie afgebakend segment (kort gezegd: ouder, hoogopgeleid en kosmopolitisch georiënteerd). Het boeddhisme manifesteert zich daarmee in de opvatting van de raad onvoldoende in brede zin om thans voor wat betreft het primair en voortgezet onderwijs te kunnen spreken van een op een aantal terreinen van het maatschappelijke en openbare leven doorwerkende godsdienstige of levensbeschouwelijke stroming. Dat uit het TNS NIPO-onderzoek wellicht is af te leiden dat voor een zeker percentage van de Nederlandse bevolking het boeddhisme op dit moment “persoonlijk het meest inspiratie biedt”, is voor de raad niet voldoende overtuigend voor een andersluidend oordeel. De raad ziet in dit verband een (te) grote afstand met bijvoorbeeld de in 1997 en 1998 door de Afdeling bestuursrechtspraak als richting erkende evangelische richting.³⁷

Met betrekking tot het vierde criterium, het draagvlak, het volgende. Het feit dat er nu een initiatief is tot scholenstichting, waarbij ook intentieverklaringen zijn getekend, biedt nog geen perspectief of er na stichting en na inbesteding daadwerkelijk voldoende leerlingen zullen zijn en de school zich als éénpitter (naar de raad aanneemt) over een aantal jaren zal handhaven. De raad constateert dat volgens eigen opgave van de

³⁴ Over de juridische implicaties: Huisman, 2002.

³⁵ Er is wel een wetsvoorstel aangehangig dat voorziet in de oprichting, maar alleen als gevolg van fusie. Zie Kamerstukken II 2009-2010, 32134, nrs. 1-3.

³⁶ Zie eerder de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 januari 1998 waarin is gerefereerd aan de politieke organisatie en de omroep van de evangelische richting.

³⁷ Zie ook de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de uitspraak van de aanvraag voor een koptische basisschool, ABRvS 12 juli 2006, LJN AY3706.

school 220 personen een intentieverklaring hebben getekend om hun kind bij de Mandalaschool aan te melden.³⁸ De raad kan moeilijk inschatten of bij daadwerkelijke oprichting deze intentieverklaringen ook geëffectueerd zullen worden³⁹ en of op de langere termijn behoefte bestaat aan een school op boeddhistische grondslag (die dus de verschillende tradities zal moeten bedienen). De overgelegde prognose is (mede) gebaseerd op de eerder in dit advies aangehaalde TNS NIPO-enquête. De raad acht het onjuist om – zoals aangegeven in het gemeentelijk plan van scholen basisonderwijs 2011-2014 van de gemeente Amsterdam⁴⁰ - bij de beoordeling van de aanvraag en de beantwoording van de vraag of er voldoende belangstelling is, uitsluitend uit te gaan van genoemd onderzoek waarbij het criterium 'daadwerkelijke affiniteit' met een bepaalde godsdienstige stroming leidend is. Het criterium van 'daadwerkelijke affiniteit' wordt toegepast bij de erkenning in het kader van de Mediawet en is gebaseerd op uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴¹ Afgezien van de vraag of er in het TNS NIPO-onderzoek een juiste operationalisering plaatsvindt van dit begrip, zijn criteria die gebruikt worden voor beschikkingen in het kader van de Mediawet volgens de raad niet beslissend voor de vraag of de desbetreffende stroming een richting is als bedoeld in de onderwijswetten.

Een bijkomende factor vormt dat de boeddhistische stroming in Nederland in zijn totaliteit getalsmatig en qua landelijke spreiding – door de veelal individuele benadering en door overlap met andere religies en levensbeschouwingen – moeilijk is te omlijnen. Zoals in paragraaf 2 geschetst zijn er verschillende cijfers in omloop, mede omdat een centrale administratie ontbreekt.

De raad kan geen finaal oordeel geven over de plausibiliteit van de gepresenteerde cijfers (dat is uiteindelijk aan de minister), maar constateert slechts dat deze niet onomstreden zijn. Het voorgaande vormt voor de raad een reden te meer om de maatschappelijke organisatie van het boeddhisme als zwaarwegende factor in dit advies mee te wegen. Hij ziet een zekere bewezen maatschappelijke institutionalisering, waarbij sprake is van spreiding in leeftijd, activiteiten en personen, als borg voor de continuïteit van het genomen initiatief.

3.4 Conclusie: geen richting als bedoeld in de onderwijswet

De raad concludeert dat – hoewel het boeddhisme wel als een godsdienst of levensbeschouwing is te omschrijven – het boeddhisme geen richting is als bedoeld in de WPO. Er is onvoldoende doorwerking in het maatschappelijk leven, de statutaire grondslag is niet eenduidig en de onderbouwing omtrent het draagvlak acht de raad op dit moment niet onomstreden.

De raad wijst er ten overvloede op dat zijn oordeel gebaseerd is op de huidige stand van zaken en binnen het huidige toetsingskader. Het is mogelijk dat als gevolg van verdere maatschappelijke organisatie en van nieuwe initiatieven voor de stichting en inbekostigingneming, het boeddhistisch onderwijs in de (nabije) toekomst wel voldoet aan de behandelde criteria. Niets belet overigens de initiatiefnemers om een particuliere school op boeddhistische grondslag op te richten. Voor zover de raad kan overzien op basis van de stukken, zal de school voldoen aan de criteria zoals gesteld in artikel 1a1 van de Leerplichtwet. Een eventueel definitief oordeel daarover is evenwel niet aan de raad, maar aan de desbetreffende leerplichtambtenaar na eensluitend advies van de Inspectie voor het Onderwijs.

³⁸ Via website www.mandalaschool.nl, stand 15 september 2010.

³⁹ Ouders kunnen immers contractueel niet gedwongen worden hun kind naar een bepaalde school te sturen. Zie eerder Onderwijsraad, 2000, p. 7.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, 2010, p. 5.

⁴¹ Zie b.v. laatstelijk ABRvS 10 januari 2007, LJN AZ5851.

De raad geeft in overweging het boeddhisme voorsnog niet te erkennen als richting in het primair en voortgezet onderwijs. Deze conclusie geldt echter voor het moment en kan in de toekomst anders zijn. De raad geeft de initiatiefnemers in overweging een particuliere school voor boeddhistisch onderwijs op te richten. Verder pleit de raad voor een nadere doordenking van de criteria.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Eerste conclusie: boeddhisme is een levensbeschouwing of godsdienst

Alles overziende is het volgens de raad in de eerste plaats, op grond van de criteria en de beschikbare informatie, duidelijk dat het boeddhisme is te beschouwen als godsdienst of als levensbeschouwing. De invulling is wel zeer gevarieerd. Er zijn op de eerste plaats verschillende tradities binnen het boeddhisme (Theravada, Mahayana en Vajrayana, daarbinnen ook weer verschillende vormen zoals zen, die op haar beurt ook weer onderscheidingen kent). Ook constateert de raad dat in de 'westerse' beleving het boeddhisme een wezenlijk andere invulling lijkt te hebben dan in het gebied van oorsprong; het westerse boeddhisme is minder gericht op 'verlossing' of religieuze uiting, maar vormt meer een 'persoonlijke levensfilosofie'. Het boeddhisme lijkt zich ook niet te verzetten tegen een combinatie van religieuze identiteiten (iemand kan boeddhist én katholiek zijn). In algemene zin, getoetst aan het eerste criterium dat de raad hanteert, is er ten opzichte van bestaande godsdiensten (zoals hindoeïsme) of bestaande levensbeschouwingen (zoals antroposofie) voldoende onderscheid en is er geen sprake van primair een pedagogisch-didactische stroming.

Voor erkenning als richting ten behoeve van plaatsing op het plan van scholen gelden echter aanvullende criteria, op grond van de jurisprudentie zoals die van toepassing is voor het primair en voortgezet onderwijs. De raad stelt in dit advies dat erkenningen door een of meer overheidsinstanties aan de hand van criteria zoals die in het kader van de Mediawet worden gehanteerd niet automatisch transponeerbaar zijn naar de onderwijs-situatie. Erkenning moet geschieden op voor het onderwijs geldende eigen criteria, zoals de statutaire grondslag, een voldoende waarneembare beweging die in het maatschappelijk leven doorwerkt en voldoende draagvlak. Wanneer niet evident is hoeveel aanhangers een bepaalde levensbeschouwelijke stroming heeft, hecht de raad extra gewicht aan een gespreide maatschappelijke organisatie. Die maatschappelijke organisatie, gespreid in verschillende voorzieningen voor diverse leeftijden, is volgens de raad nodig om de conclusie van een zekere toekomstbestendigheid te kunnen onderbouwen.

Tweede conclusie: statuten niet eenduidig

De raad stelt vast dat de statutaire grondslag niet eenduidig is, maar veeleer geformuleerd is in termen van een 'samenwerkingschool', die gebaseerd is op het principe van verbinding van (elementen van het) openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs op boeddhistische grondslag in één school. Ook wordt de boeddhistische grondslag in de statuten verder niet uitgewerkt (er zijn geen specifieke bepalingen die bijvoorbeeld toezien op de borging van het boeddhistisch karakter of de grondslag van de school, eisen ten aanzien van het personeel, enzovoort). Aan een van de vereisten – zoals die ook eerder in de jurisprudentie en door de raad zijn gehanteerd – te weten een voldoende statutaire en ondubbelzinnige grondslag is dus prima facie niet voldaan.

Derde conclusie: boeddhisme is in Nederland (nog)onvoldoende waarneembaar als stroming, zoals bedoeld in de onderwijswet en jurisprudentie

Er gelden geen duidelijke, centraal vastgelegde criteria om uit te maken wanneer en op welke wijze iemand tot het boeddhisme gerekend kan worden (dit is met name een zaak van zelfdefinitie). Omdat er in algemene zin ten aanzien van de kwantitatieve omvang van de boeddhistische stroming onduidelijkheid bestaat, hecht de raad extra gewicht aan een zekere bewezen maatschappelijke institutionalisering, zoals die blijkt uit de spreiding naar organisatie en naar aantal en soort van activiteiten. Die maatschappelijke instituties vormen volgens de raad een waarborg voor de toekomstige continuïteit van activiteiten in het onderwijs (voldoende en blijvende aanwas in leerlingental en in personen betrokken bij het bestuur en de organisatie).

De raad constateert dat, hoewel er sprake is van activiteiten in het medialandschap en de geestelijke verzorging in het gevangeniswezen, er in algemene zin zoals hierboven bedoeld nog geen sprake is van een waarneembare stroming die zich uit in bijvoorbeeld zelfstandig georganiseerde jongeren-/studentenorganisaties, politieke verbanden, en specifieke zorg- of bejaardenvoorzieningen. Hij ziet in dat verband een te grote afstand ten opzichte van de eerdere erkenning van de evangelische richting.⁴² Ten overvloede wil de raad er nogmaals op wijzen dat het niet wenselijk is dat de eisen per casus veranderd of versoepeld worden; er zou dan immers niet voldaan worden aan de eisen van gelijke behandeling en een 'gelijk speelveld' bij toetreding tot het publiek bekostigd onderwijs. Hij toetst aan het bestaand kader, zoals dat in jurisprudentie en eerdere adviezen van de raad is uiteengezet.

Vierde conclusie: vragen omtrent het draagvlak

Tot besluit stelt de raad ten aanzien van het vierde criterium (draagvlak) op de eerste plaats vast dat deze vraag lastig is te beantwoorden, omdat over het precieze aantal boeddhisten betrouwbare cijfers ontbreken. Voor wat betreft het onderwijs is van belang dat voldaan wordt aan de stichtingsprocedure via een zorgvuldige procedure (prognose en directe meting). De raad constateert in dat verband dat de cijfers en de gehanteerde prognosesystematiek niet onomstreden zijn en dat het aantal directe steunbetuigingen aan het adres van de initiatiefnemers (als uiting van de wens om het kind op de nieuwe school te plaatsen) niet zodanig is dat dit voorshands wijst op een robuust aantal. Het finale eindoordeel daarover valt evenwel buiten het bereik van de raad, maar is aan de minister.

4.2 Aanbevelingen aan de minister

1) Geen erkenning in het primair onderwijs

De raad geeft gezien het bovenstaande de minister in overweging het boeddhisme niet te erkennen als richting zoals bedoeld in de WPO. Deze constatering geldt voor dit moment. Het is volgens de raad goed mogelijk dat in de toekomst de conclusies anders kunnen zijn zodra de brede maatschappelijke inbedding voldoende vorm heeft gekregen, de statutaire grondslag voldoende eenduidig en uitgewerkt is, en het draagvlak voldoende aannemelijk is gemaakt. Hij geeft de initiatiefnemers in overweging nu een particuliere school te stichten, die mogelijk op termijn aan de bekostigings- en planningscriteria kan voldoen.

2) Nadere doordenking criteria

Zoals in paragraaf 1.2 opgemerkt, acht de raad zich gebonden aan de bestaande kaders. Hij wil wel naar aanleiding van het voorliggende advies opmerken dat de toetsingscriteria op termijn aan herziening toe zijn, omdat deze niet langer passend moeten worden geacht voor deze tijd. De reden daarvoor is het volgende.

Toetsing door de overheid, dat wil zeggen de minister, van de richting van nieuwe scholen is in de loop der tijd lastiger geworden. Er zijn gedurende de laatste decennia verschillende richtingen bijgekomen die, zoals in dit advies, hun oorsprong in vreemde culturen vinden, terwijl ook de druk van ouders om bij de stichting van nieuwe scholen vooral aandacht te besteden aan de uitwerking van pedagogisch-didactische opvattingen in het onderwijs, die volgens het huidige recht niet tot het begrip richting kunnen worden gerekend, aan kracht lijkt te winnen. De toenemende verscheidenheid in ons land van opvattingen over het goede leven die in ver-

⁴² Onderwijsraad, 2005

band worden gebracht met onderwijs, stelt de overheid voor het probleem van een groeiende spanning met de van haar te verwachten afstandelijkheid en neutraliteit bij de beoordeling van wat wel of niet tot richting in het onderwijs moet worden gerekend. Vandaar dat de raad al in 1996, en na hem andere betrokkenen, heeft gepleit voor richtingvrije planning van scholen en voor het ontstaan van een flexibeler scholenbestand.

De raad heeft in recente adviezen gewezen op het belang van pluriformiteit van het onderwijsaanbod.⁴³ Zoals in het eerder dit jaar gepubliceerde advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* nog eens is aangegeven, zou de planningssystematiek van scholen in met name het primair en voortgezet onderwijs nadere doordenking verdienen.⁴⁴ De raad merkt daarbij op dat, nu de weg van richtingvrije planning niet door de politiek is gevolgd omdat die lastig uitvoerbaar is gebleken, een ruimere, bredere interpretatie van het begrip richting aangewezen zou kunnen zijn. De raad stelt zich in het bijzonder de vraag of er naast godsdienstige en levensbeschouwelijke richtingen (die volgens de huidige interpretatie de dienst uitmaken) ook plaats zou kunnen zijn voor de erkenning van pedagogische richtingen.

De raad kan zich verder voorstellen dat er bij de stichting van scholen materiële criteria worden gehanteerd, die aansluiten bij de huidige systematiek: statutaire grondslag, draagvlak (voldoende potentieel), interne consistentie en duurzaamheid (de schoolstichting is bijvoorbeeld dienstig aan ten minste een schoolgeneratie). Maar het is wellicht ook mogelijk dat criteria als bij de aanvang te verwachten kwaliteit of bewezen kwaliteit (bijvoorbeeld als de school voorheen een particuliere was) een rol gaan spelen, terwijl ook belangen van uitbreiding van het pluriforme aanbod (voegt de school iets toe aan het palet van 'kleuren'?) en van macrodoelmatigheid (is er sprake van aanzienlijke doelmatigheidssteruggang van het scholenstelsel bij honorering van de aanvraag?) in nieuwe criteria gestalte krijgen. Precieze criteria en de consequenties daarvan zullen volgens de raad nader en grondig doordacht moeten worden. Een onderwijsjuridisch advies daarover – zoals door de bewindslieden eerder aan de Kamer is toegezegd – kan de raad daarom onderschrijven. De raad zal deze thematiek nader behandelen in het uit te brengen advies over modernisering van de interpretatie over artikel 23 Grondwet met als werktitel *Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs*.

⁴³ Zie Onderwijsraad, 2010a.

⁴⁴ Onderwijsraad, 2010b.

Afkortingen

BUN	Boeddhistische Unie Nederland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
POLS	Permanent Onderzoek LeefSituatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
VU	Vrije Universiteit
WPO	Wet op het primair onderwijs

Literatuur

- Advokaat, W.C., Prak, P.G. & Velde, M. te (2007). Gereformeerden geteld en geregistreerd: een bronnenvergelijking. In O.W.A. Boonstra, P.K. Doorn, M.P.M. Horik, J.G.S.J. van Maarseveen & J. Oudhof (eds.), *Twee eeuwen Nederland geteld. Onderzoek met de digitale Volks-, Beroeps- en Woningtellingen 1795–2001* (299-333). Den Haag: DANS en CBS.
- Berg, E. van den & Hart, J. de (2008). *Maatschappelijke organisaties in beeld*. Den Haag: SCP.
- Boer, J. ten (2007). *Tulpenboeddhisme*, presentatie tijdens Veertigjarig bestaan van de Stichting Vrienden van het Boeddhisme, Amsterdam.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Religie aan het begin van de 21e eeuw*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Donk, W.B.H.J. van de, Jonkers, A.P., Kronjee, G.J. & Plum, R.J.J. (2006). *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hek, P. (2010). *Resultaten enquête boeddhisme in Nederland*. Geraadpleegd via http://api.ning.com/files/*HhL3MRGaDaqKXi86jrY2Zeh8ghXOJB2S59ZLCQcYSUkePgMVeOd1mb1aGvoCsiky8cUzCwEmTqRBeiANjJkoDLZfhqtAEEd/ResultatenEnqueteBoeddhismeinNLdefinitief.pdf.
- Huisman, P.W.A. (2002). *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie*. Den Haag: Elsevier.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Bijdrage ambtsopleidingen in relatie tot de positie van het Hersteld Hervormd Seminarie*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer 2 juli 2010. Kamerstukken II 2009-2010, 31821, nr.80.
- Onderwijsraad (2000). *Over de beleidsnotitie 'Naar een flexibeler scholenbestand'*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Adviesvraag inzake richting - Stichting Koptisch Orthodoxe Studie en Cultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Toezicht en bekostiging bij nieuwe schoolstichting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Velde, P.J.C.L. van der (2003). Hoe Aziatisch is het 'Nieuwe Voertuig'? Het boeddhisme in Azië en in het Westen. *Acta Comparanda*, 14, 131-162.
- Velde, P.J.C.L. van der (2008). Boeddhisme. In M. ter Borg, E. Borgman, M. Buitelaar, Y. Kuiper & R. Plum (eds.), *Handboek religie in Nederland* (265-281). Zoetermeer: Meinema.
- Vermeulen, B.P. (2007). *Vrijheid, Gelijkheid, Burgerschap. Over verschuivende fundamenten van het Nederlandse minderhedenrecht en –beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: SDU uitgevers.

Geraadpleegde personen

De heer R.M. Hogendoorn, promovendus, Universiteit Leiden

De heer P. van der Velde, hoogleraar Aziatische religies Radboud Universiteit Nijmegen

De heer R. Sussenbach, voorzitter Stichting Mandala Amsterdam

De heer A. Sliedrecht, adviseur Stichting Mandala Amsterdam

De heer J. de Hart, senior wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau

De heer J.W. Roodenberg, senior beleidsadviseur faculteit Godgeleerdheid Vrije Universiteit Amsterdam

Bijlage 1: Adviesvraag



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.minocw.nl

Contactpersoon
H. Bessebinders
T +31-70-412 2452
h.bessebinders@minocw.nl
IPC 2400

Onze referentie
229681

Datum **18 AUG. 2010**
Betreft Adviesaanvraag richting

Geachte heer van Wieringen,

Onlangs is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ingediend het door de gemeenteraad vastgestelde scholenplan 2011-2014 van de gemeente Amsterdam. Hierin is opgenomen een aanvraag van de Stichting Mandalaschool voor een basisschool op boeddhistische grondslag.

Aangezien er in Nederland nog geen bekostigde school op boeddhistische grondslag aanwezig is, verzoek ik u om na te gaan of het onderwijs dat de stichting wil verstrekken uitgaat van een (eigen) richting of levensbeschouwing in de betekenis die daaraan (met name) in de uitspraken van de Kroon, De Raad van State en uw Raad wordt toegekend.

Ik ontvang, gezien de termijnen genoemd in artikel 79 van de Wet op het primair onderwijs, uw advies graag voor 5 november a.s. Ik hoop dat dit voor u haalbaar is.

U ontvangt hierbij de achtergrond stukken bij deze aanvraag waaronder de statuten van de stichting. Ik ga er van uit dat het woord "algemeen" in het eerste onderdeel van artikel 2, het eerste lid van deze statuten op een beschrijving berust.

Hoogachtend,

de [minister](#) van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



mr. A. Rouvoet