

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  
20120173/1032

Contactpersoon  
Drs. A. van der Rest

Plaats/datum  
Den Haag, 29 juni 2012

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Advies Meerdere richtingen*

Mevrouw de Minister,

Hierbij voldoet de Onderwijsraad aan uw verzoek advies uit te brengen over enkele aanvragen voor de bekostiging van bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs (stichting). De aanvragen gaan niet uit van een school met één richting, maar van een combinatie van erkende richtingen.

## 1. Adviesaanvraag

De voorliggende aanvragen voor de bekostiging van scholen voor voortgezet onderwijs hebben betrekking op een combinatie van de volgende (erkende) richtingen:

- algemeen bijzonder + katholiek;
- algemeen bijzonder + katholiek + protestants-christelijk; en
- algemeen bijzonder + gereformeerd + vrije school.<sup>1</sup>

Volgens de adviesaanvraag zijn scholen in deze combinaties niet eerder gesticht, maar komen zij wel in het scholenbestand voor, behalve de laatste combinatie. De aanwezige combinaties zijn, aldus de adviesaanvraag, ontstaan door fusie of door uitbreiding van de richting.

De algemene adviesvraag luidt als volgt. Hoe is, binnen de vigerende wet- en regelgeving, in het algemeen te handelen bij dit soort aanvragen? Het verzoek is daarbij in te gaan op de volgende vragen:

- (a) Is het mogelijk om een school te stichten met meer dan één richting? Zo ja,
- (b) Geldt er dan een beperking voor het *aantal* richtingen dat binnen één nieuw te stichten school vertegenwoordigd kan zijn?
- (c) Zijn dan alle *combinaties* van richtingen mogelijk?
- (d) Kunnen dan de belangstellingspercentages die gelden voor elke afzonderlijke richting *bij elkaar worden opgeteld* om zo tot de stichtingsnorm te komen?

---

<sup>1</sup> De raad gaat ervan uit dat hiermee de antroposofische richting wordt bedoeld.

## 2. Overwegingen van de raad

### 2.1. Voor bekostiging zijn richting en stichtingsnorm voornaamste voorwaarden

*De verlangde richting dient erkend te zijn*

Ingevolge artikel 65, eerste lid WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) komt een bijzondere school voor bekostiging in aanmerking waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze, gelet op de belangstelling voor de desbetreffende schoolsoort, de verlangde richting en het leerlingenverloop, blijkens statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek, zal worden bezocht door een per schoolsoort vastgelegd aantal leerlingen. Dit aantal, de zogenoemde stichtingsnorm, is in hetzelfde eerste lid van artikel 65 WVO wettelijk vastgelegd per schoolsoort (praktijkonderwijs, vbo, mavo, havo, vwo).

Een verzoek om bekostiging kan slechts gehonoreerd worden als de betrokken school uitgaat van een richting. Het begrip richting doelt sinds 1933 exclusief op een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag die zichtbaar is in het maatschappelijk leven.<sup>2</sup> Dit moet een zogenoemde erkende richting zijn. Wanneer een school niet uitgaat van een erkende richting, kan deze niet voor bekostiging in aanmerking komen. Niet erkend is bijvoorbeeld een school waarbinnen alle stromingen binnen het hindoeïsme zijn vertegenwoordigd<sup>3</sup> of een school voor interconfessioneel (oecumenisch) onderwijs.<sup>4</sup> Een pedagogisch-didactische stroming zoals jenaplan of montessori is geen richting, maar behoort tot de inrichting van de school.<sup>5</sup>

Ten aanzien van de beoordeling van de richting past de overheid vanouds terughoudendheid.<sup>6</sup> Het is aan het bijzonder onderwijs zelf om zijn grondslag nader in te vullen; de overheid heeft daar geen bemoeienis mee.<sup>7</sup> De statuten zijn bepalend voor de richting.<sup>8</sup> Het is niet aan de overheid om in het kader van een bekostigingsaanvraag een eigen oordeel te geven over de godsdienstige of levensbeschouwelijke aard of doelstelling van de aanvragende rechtspersoon, ook niet als de aanvrager de gestelde richting oneigenlijk zou gebruiken om een school te stichten. Dit geldt in de opvatting van de bestuursrechter ook als, zoals in de betrokken casus, de aanvragende rechtspersoon geen toestemming van de Rooms-Katholieke Kerk had verkregen voor de katholieke richting.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> KB 15 mei 1933, AB 1933, 543; Onderwijsraad (2010), *Boeddhisme als richting*, Den Haag: Onderwijsraad, p.9; Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: Onderwijsraad, p.11.

<sup>3</sup> Vz. Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 14 juni 1993, 194/1.

<sup>4</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) 15 april 1999, JO 1999/4; ABRvS 26 juni 2005, LJN: AT7964; ABRvS, 22 juni 2005, zaaknr. 200402760/1. Zie ook: Noorlander en Zoontjens (2011), *Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs*, *School en Wet*, april 2011, p.7 en 10.

<sup>5</sup> *Boeddhisme als richting*, p.16. Zie ook uitgebreid over het richtingbegrip: M.T.A.B. Laemers (1999), *Schoolkeuzevrijheid*, dissertatie, Ubbergen.

<sup>6</sup> Zie ook *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, p.45. P.W.A. Huisman, M.A.T.B. Laemers, D. Mentink & P.J.J. Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, p.39-40; Hoge Raad van 15 februari 1957 inzake Gereformeerde Kerk Hasselt, NJ 1957, nr. 201.

<sup>7</sup> Vgl. Onderwijsraad (1996), *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag: Onderwijsraad, p.42.

<sup>8</sup> P.W.A. Huisman (2002). *De Samenwerkingschool*. Dissertatie. Den Haag, p.65. A contrario: ABRvS van 3 januari 2007 (LJN: AZ5487) waar de Afdeling Bestuursrechtspraak onderwijs van een richting die niet in de statuten stond vermeld, niet wilde bekostigen.

<sup>9</sup> Zie ABRvS, 1 december 2010, zaaknr. 201005268/H2.

*Om te voldoen aan de stichtingsnorm dient de aanvrager voldoende leerlingepotentieel aan te tonen*

De aanvrager van de bekostiging moet aantonen dat de te stichten school naar verwachting door voldoende leerlingen zal worden bezocht en dat die school aldus aan de stichtingsnorm voldoet. Dit kan door indirecte of directe meting.<sup>10</sup>

Als in het voedingsgebied van de aangevraagde school een basisschool van dezelfde richting als de aangevraagde school aanwezig is, toont de aanvrager de belangstelling voor de gevraagde richting (het leerlingepotentieel) aan op basis van een indirecte meting. Bij deze meting dient het belangstellingspercentage voor de verlangde richting in het algemeen te worden onderbouwd door de belangstelling voor die richting in het basisonderwijs.<sup>11</sup> Leerlingen in het beoogde voedingsgebied die vallen in het voedingsgebied van een bestaande school van de verlangde richting, worden voor het leerlingepotentieel buiten beschouwing gelaten.

De directe meting is aan de orde als er in het voedingsgebied van de aangevraagde school geen basisschool van dezelfde richting aanwezig is. In dat geval vindt een onderzoek plaats naar de voorkeur van alle ouders in het voedingsgebied van de aangevraagde school.

## 2.2. De praktijk kent schoolbesturen en scholen met meerdere richtingen

De praktijk kent schoolbesturen met scholen die ieder een aparte richting hebben. Wet- en regelgeving bieden de mogelijkheid via institutionele fusie en omzetting te komen tot scholen met meer dan één (erkende) richting. Zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs bestaan sinds langere tijd scholen met een combinatie van richtingen en scholen die zich interconfessioneel noemen. Er zijn scholen met een combinatie van confessionele en niet-confessionele richtingen, zoals algemeen bijzonder met katholiek en/of protestants-christelijk.<sup>12</sup> Ook is er een school voor voortgezet onderwijs met de richtingen protestants-christelijk en reformatorisch en een school voor protestants-christelijk en evangelisch onderwijs.

In het primair onderwijs zijn in de afgelopen periode ten minste zes interconfessionele scholen door stichting tot stand gekomen. 'Interconfessioneel' is geen zelfstandige, erkende richting. Een interconfessionele school wordt beschouwd als een school bestaande uit de erkende richtingen katholiek en protestants-christelijk. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit meerdere malen uitgesproken. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft daarbij aangegeven dat, als consequentie daarvan, voor de berekening van het leerlingepotentieel en dus voor de stichtingsnorm de belangstellingspercentages voor de betrokken richtingen bij elkaar kunnen worden opgeteld.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs met bijlagen, OCW-regeling 11 juli 2008, VO/BenB-2008/26204.

<sup>11</sup> De aanname is dat de leerlingen op de bestaande basisscholen van de verlangde richting de overstap naar het voortgezet onderwijs een school van diezelfde richting zullen kiezen.

<sup>12</sup> Al in 1985 is de oecumenische jenaplanschool De Molenwijk voor basisonderwijs te Bortel tot stand gekomen (algemeen bijzonder/protestants-christelijk/katholiek). Bron: OCW/DUO, ook voor de gegevens in het vervolg van deze paragraaf.

<sup>14</sup> ABRvS 15 april 1999, JO 1999/4; ABRvS, 22 juni 2005, zaaknr. 200402760/1.

### 3. Oordeel van de raad: geen belemmeringen voor een school met meerdere richtingen

In de opvatting van de raad staan wet- en regelgeving honorering van een aanvraag voor de bekostiging van een school met meerdere richtingen niet in de weg, voor zover het gaat om erkende richtingen. De bekostigingsaanvraag dient in ieder geval te voldoen aan de getalsmatige stichtingsnorm van artikel 65, eerste lid, WVO.

In de rechtspraak is de stichting van een basisschool met meerdere richtingen expliciet toegestaan voor zover het de combinatie van katholiek en protestants-christelijk betreft. Dit betekent naar het oordeel van de raad niet dat een combinatie van andere richtingen niet mogelijk zou zijn. Bij de betrokken uitspraken is geen beperking gesteld aan soort, combinatie of aantal richtingen. Dit sluit aan op de situatie in de praktijk van het basis- en het voortgezet onderwijs, die sinds langere tijd bekostigde scholen met een combinatie van verschillende richtingen kent. Dit is in de opvatting van de raad bovendien in overeenstemming met de terughoudendheid die de overheid bij de stichting van scholen op dit punt in beginsel past. De statuten van de aanvrager zijn uitgangspunt voor de bepaling van de richting; het is niet aan de overheid de statuten op dit onderdeel te toetsen, ook niet in het geval de statutaire richting in de praktijk oneigenlijk zou worden opgevoerd "teneinde een school te kunnen stichten".<sup>15</sup>

De raad acht hier ook de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 3 januari 2007 van belang.<sup>16</sup> In dit geval bevestigde deze uitspraak het besluit van de minister de bekostiging te verlagen van een school voor voortgezet onderwijs op algemeen bijzondere én katholieke grondslag. Een groep leerlingen ontving in de opvatting van de Afdeling Bestuursrechtspraak onderwijs op een zodanige, zich in het maatschappelijk verkeer onderscheidende manier dat dit aangemerkt diende te worden als islamitisch onderwijs. De statuten van de rechtspersoon bevatten evenwel geen basis voor deze vorm van onderwijs, zodat de school hiervoor volgens de hoogste bestuursrechter geen bekostiging kon ontvangen. De raad ziet in deze uitspraak een ondersteuning voor zijn oordeel dat een school met meerdere richtingen mogelijk is en dat de keuze van de richtingen in beginsel ter beoordeling is van het bevoegd gezag. Blijkbaar zou de Afdeling Bestuursrechtspraak geen bezwaar hebben gehad tegen een school voor voortgezet onderwijs met de richtingen algemeen bijzonder, katholiek en islamitisch, indien de statuten van de rechtspersoon die laatste vorm zouden hebben vermeld. De Afdeling Bestuursrechtspraak gaf geen oordeel over de vraag of de islamitische richting verenigbaar was met de reeds bestaande, wel in de statuten vermelde richtingen van de school (algemeen bijzonder en katholiek).

De wijze waarop de school recht doet aan de verschillende richtingen, behoort tot de inrichting van de school. Deze vraag valt bovendien buiten het beoordelingskader van een bekostigingsaanvraag. De raad ziet ook geen belemmering in artikel 22, tweede lid en onder b WVO. Ingevolge dit artikel dient de school ondubbelzinnig de richting van het onderwijs in het maatschappelijk verkeer tot uitdrukking te brengen. Deze bepaling heeft ten doel de publieke duidelijkheid van de oriëntatie van de school te bevorderen, niet om de soort of het aantal richtingen van de school te beperken.

De raad komt op grond hiervan tot het oordeel dat de aanvraag voor de bekostiging van een school voor voortgezet onderwijs met meerdere richtingen in beginsel gehonoreerd zou kunnen worden, vooropgesteld dat de aanvraag aan de vereiste stichtingsnorm voldoet (vraag a). Indien de statuten van de rechtspersoon die de aanvraag tot bekostiging heeft gedaan, de (combinatie van) erkende richtingen vermelden, is er ingevolge vaste

<sup>15</sup> ABRvS 1 december 2010, zaaknr. 201005268/H2.

<sup>16</sup> ABRvS 3 januari 2007, LJN:AZ5487.

rechtspraak geen basis voor nadere toetsing van die richtingen. Dit betekent dat er geen grond kan worden aangenomen voor limitering van de soort en het aantal erkende richtingen dat kan worden gecombineerd (vraag b en c). Die is er evenmin als er aanleiding zou bestaan voor de gedachte dat de combinatie van erkende richtingen enkel of hoofdzakelijk dient om een belangstellingspercentage te realiseren dat aan de stichtingsnorm voldoet en/of als een combinatie van richtingen algemeen gesproken niet voor de hand ligt.<sup>17</sup> Hieruit vloeit voort dat de belangstellingspercentages voor elke afzonderlijke richting bij elkaar kunnen worden opgeteld om tot de stichtingsnorm te komen (vraag d). Het is aan de aanvrager die belangstelling aan te tonen. Of de indirecte of directe meting moet worden toegepast, is voor het oordeel of een school meerdere richtingen kan hebben niet van belang. Als gevolg van de verlangde richtingen kunnen verschillende metingen van toepassing zijn.

#### 4. Naar een open richtingbegrip en een systeem van richtingvrije planning

De raad wijst ten slotte op zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2012). In dit advies heeft de raad een open interpretatie van het richtingbegrip bepleit. Daaruit voortvloeiend heeft de raad een systeem van richtingvrije planning aanbevolen. In dit systeem is de richting, conform het oorspronkelijke systeem van scholenstichting, geen factor voor de vraag of een nieuwe school voor bekostiging in aanmerking komt. De aanvragende partij dient een zodanig draagvlak voor een maatschappelijk gearticuleerde opvatting aan te tonen, in de vorm van een voldoende aantal ouderverklaringen, dat aan de stichtingsnorm wordt voldaan. Wie zijn school wil baseren op een bepaalde overtuiging of een combinatie van overtuigingen, is daartoe vrij. Alleen de stichtingsnormen gelden en eventueel het wettelijk voorschrift dat de aanvrager voorafgaand aan bekostiging duidelijk moet maken dat de school zal voldoen aan basale voorwaarden van maatschappelijke integriteit en onderwijskwaliteit.

De raad heeft in zijn advies over artikel 23 aangegeven dat bij richtingvrije planning, anders dan in het huidige systeem van indirecte meting, het leerlingenaantal als criterium voor de belangstelling voor een te stichten school niet enkel een boekhoudkundig gegeven is. Een richtingvrije planning in samenhang met een systeem van ouderverklaringen zorgt in de opvatting van de raad voor een maatschappelijk realistischer verbinding tussen de richting van de school (vanuit levensbeschouwelijke of pedagogische visie) en de belangstelling van de ouders, dan het huidige systeem van indirecte meting dat op reeds bestaande verhoudingen en machtsposities is gestoeld.

<sup>17</sup> ABRvS 1 december 2010, zaaknr. 201005268/H2.

Ons kenmerk  
20120173/1032

Pagina  
6/6

Bij wettelijke invoering van een systeem van richtingvrije planning zal geen sprake hoeven te zijn van een bekostigingsaanvraag voor een school met een combinatie van richtingen zoals in dit onderhavige advies, omdat dan het begrip erkende richting en daarmee de eventuele combinatie van richtingen geen rol meer spelen. Wat betreft leerlingenaantal telt alleen het maatschappelijk draagvlak voor de school in kwestie.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris