

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

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

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

Ons kenmerk
20180087/1153

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 16 maart 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies inzake de aanvraag van de Stichting voor
Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland

Mijnheer de Minister,

Met deze brief voldoet de raad aan uw verzoek van 19 december 2017 om na te gaan of 'duurzaamheid' te beschouwen is als een richting als bedoeld in de onderwijswetten in de betekenis die daaraan (met name) in de uitspraken van de Kroon, de Raad van State en de Onderwijsraad wordt toegekend. Aanleiding voor dit verzoek vormt een door de Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland (hierna: de stichting) ingediende aanvraag tot erkenning van duurzaamheid als een richting voor het voortgezet onderwijs, terwijl er in Nederland nog geen bekostigde school voor voortgezet onderwijs met deze grondslag is.

De raad adviseert u duurzaamheid niet aan te merken als richting in de zin van artikel 65, lid 1 en artikel 66, lid 2 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Conform zijn gebruikelijke werkwijze gaat de raad in dit advies eerst na wat verstaan dient te worden onder richting in de zin van de toepasselijke wettelijke grondslag¹ en welke eisen daarvoor gelden. Vervolgens gaat de raad na of bij duurzaamheid aan die eisen voldaan wordt. De raad baseert zich daarbij op de bij de adviesvraag gevoegde stukken en de nadere toelichting door het stichtingsbestuur.²

De raad heeft de met primair en voortgezet onderwijs belaste bewindspersoon eerder van advies gediend over de invulling van het richtingbegrip. Om de vraag of al dan niet sprake is van een richting te kunnen beantwoorden, formuleerde de raad, met inachtneming van de jurisprudentie, enkele specifieke voorwaarden om een grondslag als richting aan te merken. De raad sluit in dit advies aan bij de eerder geformuleerde criteria, zich in het bijzonder basierend op de uitspraken van de Raad van State³ en zijn eigen, meest recente adviezen ter zake.⁴

De raad heeft kennisgenomen van het voornemen van de regering om meer ruimte te scheppen voor nieuwe scholen.⁵ De raad heeft zich al eerder uitgesproken over aanpassing van de planningssystematiek. Hij verwijst hier kortheidshalve naar zijn advies over het conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen.⁶ Een en ander neemt evenwel niet weg dat, zoals ook door u gevraagd, vooralsnog moet worden uitgegaan van de wettelijke eis dat

¹ De wettelijke grondslag voor de onderhavige aanvraag is gelegen in artikel 65, lid 1 en artikel 66, lid 2, van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs). Artikel 65, lid 1, WVO bepaalt welke scholen voor voortgezet onderwijs voor bekostiging in aanmerking komen. Dat zijn in beginsel alle scholen waarvoor, gelet op de schoolsoort, de verlangde richting en het leerlingverloop, voldoende belangstelling bestaat. Artikel 66, lid 2, WVO bepaalt dat de aanvraag voor bekostiging van een school of scholengemeenschap onder andere de verlangde richting dient te vermelden.

² Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland (2017), *Brief van het bestuur aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*, 30 oktober 2017; *Oprichtingsakte en statuten van de Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland* (2017); Bastiaans, G., Schipper-de Laet, J. en De Vries, J. (2017), *Duurzaam onderwijs. "op weg naar een nieuwe richting voor het onderwijs in Nederland"*; Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland (2018a), *Brief van het bestuur aan de Onderwijsraad*, 28 januari 2018; Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O³-Nederland (2018b), *Brief van het bestuur aan de Onderwijsraad*, 12 februari 2018. Tijdens een gesprek met een delegatie uit de Onderwijsraad op 2 februari 2018 heeft het stichtingsbestuur ook een mondelinge toelichting gegeven.

³ Met name ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

⁴ Onderwijsraad (2014), *Humanisme als richting*; Onderwijsraad (2010), *Boeddhisme als richting*.

⁵ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021.

⁶ Onderwijsraad (2016), *Meer ruimte voor nieuwe scholen*.

bekostiging van een school voor voortgezet onderwijs gerelateerd is aan 'de verlangde richting'. Wat daaronder verstaan dient te worden, dient te worden bepaald aan de hand van het eerder door de raad aan de hand van de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader. Aanvragen zoals de onderhavige worden daaraan getoetst zolang de wetgever het richtingbegrip in het kader van de planningssystematiek niet loslaat of zolang de wetgever of de rechtspraak het richtingbegrip niet verbreedt. De raad adviseert hier immers op grond van zijn adviesbevoegdheid van artikel 2, lid 1, onder b, van de Wet op de Onderwijsraad over de toepassing van bestaande wetgeving.⁷ Bovendien hecht de raad aan gelijke behandeling en een gelijk speelveld bij behandeling van verzoeken om toetreding tot het publiek bekostigde onderwijsbestel.

Ten overvloede merkt de raad hier nog op dat dit advies niet gaat over duurzaamheid als zodanig of over aandacht voor duurzaamheid in het onderwijs. Aan de orde is slechts beantwoording van de door u gestelde vraag of duurzaamheid aan te merken is als een richting in de zin van de onderwijswetten en daarmee een eigen plaats kan krijgen binnen het publiek bekostigde onderwijsbestel.

1. Advies: merk duurzaamheid niet aan als richting in de zin van artikel 65, lid 1 en artikel 66, lid 2 WVO

De raad stelt vast dat duurzaamheid geen eigen richting zoals bedoeld in de onderwijswetten is. De raad meent dat duurzaamheid niet voldoet aan alle in de jurisprudentie en advisering door de raad daarvoor ontwikkelde criteria, zoals hieronder zal worden betoogd.

1.1 Er gelden bepaalde criteria om als richting aangemerkt te worden

Aanmerking als richting is aan de orde als aan bepaalde criteria voldaan wordt. Deze criteria zijn eerder ontwikkeld en verfijnd in besluiten van de Kroon, uitspraken van de Raad van State en eerdere adviezen van de Onderwijsraad. De raad heeft zich daarbij steeds gebaseerd op de (grond)wetsgeschiedenis en rechterlijke uitspraken.⁸ In de kern gaat het bij een richting in het kader van de scholenplanning om "een geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt".⁹ De nadere uitwerking en invulling die deze definitie eerder heeft gekregen, worden hier weergegeven in drie standaarden:

1. De statutaire grondslag is voldoende eenduidig, uitgewerkt en naar de onderwijspraktijk vertaald.
2. De grondslag betreft een onderscheiden godsdienst of levensbeschouwing die ook op andere terreinen van het leven doorwerkt.
3. De stroming manifesteert zich in een in de Nederlandse samenleving waarneembare beweging.

Deze standaarden vormen samen het toetsingskader om te bepalen of een grondslag is aan te merken als een richting in de zin van de onderwijswetten. Aan alle drie de standaarden dient voldaan te zijn om als richting aangemerkt te kunnen worden.

⁷ Zie daarover ook ABRvS 12 juli 2006, nr. 200506849/1 (Stichting Instituut voor Koptisch Orthodoxe Studie en Cultuur tegen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

⁸ ABRvS, 26 januari 1999, AB 1999, 235 m. nt. BPV. KB van 28 februari 1992, Stb. 118; ABRvS, 11 februari 1997 (Evangelische richting in het basisonderwijs), AB 1998, 28 m. nt. BPV en ABRvS, 15 januari 1998 (Evangelische richting in het voortgezet onderwijs), AB 1998, 173 m. nt. BPV. Zie ook Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (2012). *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*.

⁹ 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; Onderwijsraad, 2010.

Ad 1. De statutaire grondslag is voldoende eenduidig, uitgewerkt en naar de onderwijspraktijk vertaald

Volgens de rechtspraak vormen de statuten van de aanvrager rechtspersoon het startpunt.¹⁰ Bij deze standaard gaat het om de volgende criteria.¹¹

- De voorgestane richting blijkt uit de statuten van de rechtspersoon die de bekostigingsaanvraag indient,¹² dat wil zeggen: de statuten bevatten een aanduiding van de grondslag.
- In de statuten wordt de grondslag eenduidig en voldoende uitgewerkt:¹³
 - de grondslag is ondubbelzinnig;
 - de grondslag wordt naar de onderwijspraktijk vertaald.

De richting wordt afdoende omschreven als grondslag van het onderwijs; in de statuten of in andere documenten zoals een conceptleerplan of een voorlopig schoolplan, "belijdingsgeschriften en andere bescheiden waarin de godsdienstige en/of levensbeschouwelijke uitgangspunten van de rechtspersoon, waarvan de school uitgaat, nader worden aangeduid en/of toegelicht".¹⁴ In elk geval wordt gekeken naar de doelformulering, maar ook andere bepalingen in de statuten kunnen relevant zijn. Het rechtstreekse verband met het onderwijs kan blijken uit specifieke bepalingen over hoe wordt toegezien op borging van de grondslag van het onderwijs, eisen ten aanzien van het personeel, specifieke uitgangspunten en vertaling daarvan in de onderwijspraktijk.¹⁵ De aanvrager kan – voor zover dat niet uit de statuten duidelijk is – ook aan de hand van andere bescheiden toelichten wat de specifieke uitgangspunten van de voorgestane richting zijn en hoe die zich in de onderwijspraktijk vertalen.¹⁶

Ad 2. De grondslag betreft een onderscheiden godsdienst of levensbeschouwing die ook op andere terreinen van het leven doorwerkt

Bij deze standaard gaat het om de volgende criteria.

- Er is sprake van een godsdienst of levensbeschouwing.

Een richting is een geestelijke stroming die de inhoud van het onderwijs beïnvloedt.¹⁷ Daarbij gaat het (exclusief) om een godsdienst of levensbeschouwing.¹⁸ De (grond)wetgever heeft daarbij levensbeschouwing en levensovertuiging aan elkaar gelijkgesteld.¹⁹ Bepalend zijn consistentie, gemeenschappelijkheid en een fundamenteel karakter. In essentie gaat het om een samenhangende levensvisie, een overkoepelend en coherent mens- en wereldbeeld²⁰ dat meer is dan een persoonlijke invulling of een in beperkte kring heersende opvatting.²¹

¹⁰ KB van 28 februari 1992, Stb. 118; ABRvS, 26 januari 1999, AB 1999, 235 m. nt. BPV.

¹¹ De raad heeft eerder gesteld dat doel en werkzaamheden van de rechtspersoon bovendien niet in strijd met de openbare orde mogen zijn. Onderwijsraad (1992), *Kleine richtingen in het v.o.*; Onderwijsraad (1990), *Evangelische basisschool*.

¹² Onderwijsraad, 2014.

¹³ Vz AGRvS 14 juni 1993, AB 1993, 458.

¹⁴ Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad (2005), *Advies inzake richting Stichting Koptisch Orthodoxe Studie en Cultuur*. Onderwijsraad (1992).

¹⁵ Onderwijsraad, 2010.

¹⁶ Onderwijsraad, 2014.

¹⁷ Koninklijk Besluit van 11 november 1983, no. 20.

¹⁸ Onderwijsraad, 2010.

¹⁹ Onderwijsraad, 2014; De Reede, J.L. (2001), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Van der Pot-Donner), p. 317.

²⁰ Onderwijsraad, 2010. Zie ook Philipsen, S. & Vermeulen, B. (2014). De spanning tussen subjectieve interpretatie en objectieve rechtsorde bij de uitleg van de vrijheid van godsdienst in artikel 9 EVRM, in H. Post & G. van der Schyff, *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven* (15-47). Het College voor de Rechten van de Mens sprak in het kader van de Algemene wet gelijke behandeling over "een min of meer coherent stelsel van ideeën, waarbij het gaat om fundamentele opvattingen over het menselijk bestaan." College voor de rechten van de mens 20 juni 2016, oordeelnummer 2016-57; College voor de rechten van de mens 6 april 2011, oordeelnummer 2011-48. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt dat het moet gaan om een samenhangende visie: "views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance." European Court of Human Rights Research Division (2013), *Overview of the Court's case-law on freedom of religion*, p.6.

²¹ Onderwijsraad, 2014.

In eerdere adviezen keek de Onderwijsraad naar indicatoren zoals dogmatiek, geloofsbeleving, publieke uitoefening van rituelen, het bestaan van een kerkstructuur, spiritualiteit en een eventueel lidmaatschap van de Wereldraad van Kerken. Met name bij godsdiensten zijn waarneembare uitingen van levensstijl en levenspraktijk met symbolische waarde – rituelen, ceremonies en uiterlijke kenmerken – van belang, waarmee men laat zien tot een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke groep te behoren.²² De raad merkte in zijn advies over humanisme als richting al op dat dit aspect van rituelen en uiterlijke kenmerken secundair is en vooral betrekking heeft op religies.²³ Het kan bij een richting ook gaan om andere, meer filosofische, seculiere levensovertuigingen. Zo is het humanisme aangemerkt als richting, evenals de antroposofie.²⁴

Overheidsinstanties past terughoudendheid bij de beoordeling of sprake is van een godsdienst of levensbeschouwing en van de uniciteit daarvan.²⁵ Niettemin is toetsing aan een geobjectiveerd begrip van godsdienst of levensbeschouwing op zijn plaats nu het hier niet gaat om respect voor een subjectieve beleving maar om een aanvraag voor toegang tot een publiek bekostigd bestel. Daarbij is een erkenning als godsdienst of levensbeschouwing door een andere overheidsinstantie in de ogen van de raad niet beslissend. Voor het primair en voortgezet onderwijs gelden specifieke criteria, zoals uitgewerkt in dit toetsingskader.²⁶

- De stroming is voldoende onderscheidend.

Het gaat om een eigen richting. De stroming onderscheidt zich in voldoende mate (“genoegzaam”) van andere richtingen c.q. van andere in Nederland voorkomende godsdiensten of levensbeschouwingen.²⁷ Het onderscheid zit bijvoorbeeld in kenmerkende opvattingen over spiritualiteit en levenshouding.²⁸

- De overtuiging betreft niet alleen het onderwijs, maar werkt ook op andere terreinen van het leven door.²⁹

Als toetsing geldt dat het desbetreffende initiatief niet louter een pedagogische stroming betreft.³⁰ De overtuiging bepaalt het doen en laten van mensen in de breedte, in de zin van een bewust en consequent aangehouden levenshouding.

Ad 3. De stroming manifesteert zich in een in de Nederlandse samenleving waarneembare beweging

Om een grondslag als richting aan te kunnen merken, dient sprake te zijn van een waarneembare inbedding in de samenleving. In het advies over boeddhisme als richting merkte de raad op dat hiervoor sprake moet zijn van “een zekere bewezen verankering, duurzame openbare manifestatie of toekomstige groei in (landelijke) organisaties”.³¹ In het advies over humanisme sprak de raad over “een bepaalde organisatievorm in de samenleving”.³² Een dergelijke inbedding is onder andere een waarborg voor de continuïteit van de school over een aantal jaren (bijvoorbeeld of er opvolging voor aftredende bestuursleden zal zijn³³). Bij bewegingen die getalsmatig en qua landelijke spreiding

²² Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 1992.

²³ Onderwijsraad, 2014.

²⁴ Onderwijsraad, 2014.

²⁵ Onderwijsraad, 1992. Zie ook HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201 en HR 31 oktober 1986, NJ 1987/173; ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

²⁶ Onderwijsraad, 2010.

²⁷ Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad (1993), *Adviesaanvraag hindoeschool*; Onderwijsraad (1990), *Evangelische basisschool*; KB 11 november 1983, AB 1984, 109; AGRvS 10 november 1992 (evangelische scholen); ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

²⁸ Onderwijsraad, 2010.

²⁹ Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 1992.

³⁰ Onderwijsraad, 2010.

³¹ Onderwijsraad, 2010.

³² Onderwijsraad, 2014.

³³ Onderwijsraad, 2010.

moeilijk te omlijnen zijn, wordt mede daarom extra gewicht gehecht aan een brede en in de samenleving voldoende verankerde maatschappelijke organisatie.³⁴

Bij deze standaard gaat het om de volgende criteria, waarbij in eerdere adviezen aan het laatste criterium strenger getoetst werd naarmate minder aan de eerste twee criteria voldaan wordt:

- De stroming manifesteert zich al geruime tijd in de samenleving.

Ten eerste heeft de raad bij eerdere adviezen het tijdsaspect overwogen: hoe lang manifesteert de stroming zich al in Nederland en hoe heeft de beweging zich in die tijd ontwikkeld?³⁵

- De stroming heeft een zekere omvang.

In de tweede plaats blijkt de maatschappelijke inbedding uit de breedte van de stroming. Het moet gaan om meer dan een in beperkte kring heersende opvatting.³⁶ De raad heeft in het verleden gekeken naar getalsnormen zoals het aantal aanhangers of lidmaten en naar de concentratie of spreiding over Nederland van de mensen die naar deze overtuiging leven.³⁷ Bij de evangelische richting volstond daarvoor dat het ging om enige honderdduizenden volgelingen,³⁸ maar enige duizenden kopten was te weinig om van een koptisch-orthodoxe richting te spreken, te meer omdat zij geconcentreerd in enkele steden woonden.³⁹

- In diverse maatschappelijke domeinen bestaan instellingen met deze specifieke grondslag.

In de derde plaats kan de maatschappelijke inbedding blijken uit het bestaan van instellingen in andere maatschappelijke domeinen voor verschillende activiteiten en leeftijden. De aanwezigheid van specifieke verwantschap met een of meer kerkgenootschappen of met andere geestelijke stromingen of genootschappen waarvan een bepaalde organisatievorm in de samenleving aanwezig is, weegt mee.⁴⁰ De Raad van State kijkt daarbij ook of sprake is van voldoende samenhang in de achterban.⁴¹ In het verleden is daarnaast gekeken naar politieke partijen, mediaorganisaties zoals radiozenders en televisieomroepen, zorgvoorzieningen, bejaardeninstellingen, maatschappelijk werk, een jongerenbeweging, studentenorganisaties en geestelijke verzorgers bij defensie of in gevangenissen.⁴² De raad heeft ook belang gehecht aan een specifieke organisatievorm zoals een landelijke, overkoepelende organisatie.⁴³

³⁴ Onderwijsraad, 2010.

³⁵ Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005.

³⁶ Onder andere Onderwijsraad, 2014.

³⁷ Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005.

³⁸ ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

³⁹ Onderwijsraad, 2005.

⁴⁰ Onderwijsraad (1992), *Nieuwe richting schoolstichting Rotterdam (Stichting Integrale School Nederland)*.

⁴¹ AGRvS 10 november 1992 (evangelische scholen).

⁴² Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad (1990), *Evangelische basisschool*.

⁴³ Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 1990.

Toetsingskader nieuwe richting

1. De statutaire grondslag is voldoende eenduidig, uitgewerkt en naar de onderwijspraktijk vertaald.
 - De voorgestane richting blijkt uit de statuten van de rechtspersoon die de bekostigingsaanvraag indient.
 - In de statuten wordt de grondslag duidelijk en voldoende uitgewerkt:
 - de grondslag is ondubbelzinnig;
 - de grondslag wordt naar de onderwijspraktijk vertaald.
2. De grondslag betreft een onderscheiden godsdienst of levensbeschouwing die ook op andere terreinen van het leven doorwerkt.
 - Er is sprake van een godsdienst of levensbeschouwing.
 - De stroming is voldoende onderscheidend.
 - De overtuiging ziet niet alleen op het onderwijs, maar werkt ook op andere terreinen van het leven door.
3. De stroming manifesteert zich in een in de Nederlandse samenleving waarneembare beweging.
 - De stroming manifesteert zich al geruime tijd in de samenleving.
 - De stroming heeft een zekere omvang.
 - In diverse maatschappelijke domeinen bestaan instellingen met deze specifieke grondslag.

1.2 Duurzaamheid als grondslag voor onderwijs voldoet niet aan al deze criteria

Hieronder wordt per standaard getoetst of duurzaamheid eraan voldoet. De raad vindt ten eerste dat de voorgestane grondslag voldoende duidelijk uit de statuten blijkt. Hij kan, ten tweede, in duurzaamheid als zodanig echter geen onderscheiden geestelijke stroming herkennen. Daarvoor is duurzaamheid te onbepaald, onvoldoende omljnd en onvoldoende onderscheidend ten opzichte van overige richtingen. Daarmee kan duurzaamheid al geen richting zijn. Voor de volledigheid merkt de raad, ten derde, op dat ook geen sprake is van één duidelijke, ook van andere stromen te onderscheiden beweging in de Nederlandse samenleving waarin duurzaamheid zich als stroming zou manifesteren.

1. Uit de statuten van de stichting blijkt wat de voorgestane richting is en dat de richting aan het onderwijs ten grondslag gelegd wordt

De raad stelt vast dat duurzaamheid in de statuten van de stichting als grondslag wordt genoemd, zodat aan dit criterium voldaan is. De grondslag wordt in de statuten en onderliggende documenten eveneens nader uitgewerkt. De raad herkent in deze uitwerking voldoende verbinding met het onderwijs, mede omwille van de terughoudendheid die een overheidsinstantie in dezen past.

Als eerste criterium dient nagegaan te worden of de voorgestane richting uit de statuten van de stichting blijkt. Aan dit criterium wordt voldaan. De statuten benoemen duurzaamheid als grondslag en bevatten daarmee een aanduiding van de richting.

Verder dient nagegaan te worden of de grondslag duidelijk en voldoende uitgewerkt is. Ook daarvan is sprake. In de statuten van de stichting wordt in artikel 3 de grondslag van het onderwijs beschreven. De bepaling luidt:

“Artikel 3. Doel en vermogen

3.1. De stichting heeft ten doel:

het (doen) geven van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), en voortgezet wetenschappelijk onderwijs (vwo) vanuit duurzaamheid als levensovertuiging.

3.2. De stichting heeft als grondslag duurzaamheid als levensbeschouwing, gaat duurzaamheid als nieuwe richting in het onderwijs vaststellen en maakt ruimte in het onderwijs om integraal een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling in onze samenleving.

De stichting richt zich vanuit deze levensbeschouwing in algemene zin op duurzaamheidsontwikkeling. Dat betekent dat de stichting gericht is op:

- a. het behoud van onze planeet en de mensheid;
 - b. ieder individu als deel van het geheel waarbij goede samenwerking noodzakelijk is;
 - c. het nemen van verantwoordelijkheid voor ieders individuele bijdrage aan een duurzame wereld;
 - d. de ontwikkeling en het vermogen van het individu om zich aan te passen aan veranderingen in de toekomstige omgeving;
 - e. een holistische benadering van duurzaamheidsvraagstukken.
- [...]

De statuten bevatten ook andere bepalingen waarin de grondslag met het onderwijs wordt verbonden, zoals de eis dat bestuurders en personeel de grondslag onderschrijven (artikel 6.2, artikel 13.4 en artikel 13.5) en dat het algemeen bestuur de missie en de doelstelling van de stichting bewaakt (artikel 8.4). Het stichtingsbestuur heeft de grondslag duurzaamheid uitgewerkt in een document, dat met de aanvraag is meegezonden.⁴⁴ De raad merkt wel op dat van enige dubbelzinnigheid in de statutaire grondslag sprake lijkt, nu in de statuten naast duurzaamheid ook verwezen wordt naar holistische benaderingen daarvan.

Ten slotte constateert de raad dat ook een vertaling van de grondslag naar de onderwijspraktijk plaatsvindt. Het stichtingsbestuur vertaalt duurzaamheid naar de schoolorganisatie en een onderwijsconcept duurzaam onderwijs waarin “de bewustwording van eigen rol, verantwoordelijkheid en het maken van keuzes” centraal staan.⁴⁵ De vormgeving van het onderwijs is gebaseerd op wat het stichtingsbestuur circulair leren noemt, “een leerproces waarbij de leeropbrengst van de leerlingen niet verloren gaat maar wederom wordt ingezet als ‘grondstof’ voor een nieuw ontwikkel- en leerproces”.⁴⁶ De raad heeft zich hier te beperken tot de constatering dat een vertaling naar het onderwijs plaatsvindt. De validiteit van die vertaling of het onderwijsconcept als zodanig is hier niet aan de orde.

2. *Duurzaamheid als zodanig is geen voldoende van bestaande richtingen onderscheiden levensovertuiging*

Om als richting aangemerkt te kunnen worden, zou duurzaamheid een onderscheiden geestelijke stroming (godsdienst of levensbeschouwing) moeten zijn. De raad meent dat duurzaamheid daar te onbepaald en onvoldoende onderscheidend voor is. Het begrip is te fluïde en zo divers en uiteenlopend in allerlei deelaspecten (zoals milieu, samenwerking en individualiteit) dat er op dit moment onvoldoende samenhang en onderscheidend vermogen is om van een coherente en door een bepaalde groep gedeelde levensbeschouwing te kunnen spreken.

In de eerste plaats zou sprake moeten zijn van een godsdienst of levensbeschouwing. Bij beoordeling van de subjectieve beleving van een overtuiging past een overheidsinstantie terughoudendheid. Niettemin zou sprake moeten zijn van een samenhangende en gemeenschappelijke levensvisie. Duurzaamheid is naar de mening van de raad daarvoor te onbepaald. De raad komt tot de conclusie dat het bij duurzaamheid onmiskenbaar gaat om

⁴⁴ Bastiaans, Schipper-de Laet & De Vries, 2017.

⁴⁵ Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018b.

⁴⁶ Bastiaans, Schipper-de Laet & De Vries, 2017.

opvattingen met een zekere maatschappelijke herkenbaarheid, maar dat van een samenhangende overtuiging geen sprake lijkt te zijn. De benodigde consistentie en de consensus over de inhoud van het begrip ontbreken binnen de grote variëteit van burgers, (overheids)instellingen en bedrijven die duurzaamheid op de een of andere manier als leidraad hanteren.

Het begrip duurzaamheid wordt op verschillende manieren ingevuld door verschillende partijen van diverse achtergrond. Het Platform duurzaamheid benadrukt in dit kader zelf dat duurzaamheid een containerbegrip is geworden. Onder die noemer gaan veel opvattingen en mogelijke gedragingen schuil. "Alles wat te maken heeft met maatschappelijk verantwoord leven, milieu, ecologie en toekomstgericht denken wordt tegenwoordig onder duurzaamheid geschaard," aldus het platform.⁴⁷ Denk aan 'fair trade' en arbeidsomstandigheden in productielanden, aan behoud van biodiversiteit, verzet tegen genetische manipulatie, dierproeven en/of de bio-industrie, aan verantwoord energieverbruik of een reductie van CO²-uitstoot. Belang hechten aan duurzaamheid vertaalt zich in zeer verschillend gedrag: de thermostaat een graadje lager, zonnepanelen op het dak, afval scheiden, consuminderen, biologische producten kopen, geen dierlijke producten eten, vaker met het openbaar vervoer reizen of de fiets nemen, niet vliegen en bewust met duurzaamheid bezig zijn bij de aankoop van kleding, bankieren of beleggen. Dit gedrag kan ingegeven zijn door uiteenlopende overtuigingen en overwegingen, zoals dierenliefde, de wens om de aarde te behouden, antikapitalisme, naastenliefde en een sociaal gevoel voor gelijkheid of de geboden zorg voor Gods schepping.

Nu geeft het stichtingsbestuur een meer specifieke invulling en interpretatie aan duurzaamheid. In de uitwerking die het stichtingsbestuur aan duurzaamheid geeft, zijn verwijzingen naar het holisme te ontdekken. De uitwerking van de grondslag omschrijft dit nader in de vorm van integraal kijken en handelen, een brede gerichtheid op de wereld als geheel en de relatie van de mens tot zijn omgeving, anderen en de rest van de wereld. Daarin is mogelijk een aanzet tot een levenshouding te herkennen. In het kader van de toetsing aan de onderwijswetten is een dergelijke aanzet, particuliere interpretatie of zelfconstructie van een levensbeschouwing evenwel onvoldoende. Daarvoor is de omschrijving van duurzaamheid zoals die is verwoord in de grondslag en nadere omschrijving, onvoldoende extern en samenhangend gedeeld en onvoldoende onderscheidend ten opzichte van andere scholen waarin een 'integrale' of holistische kijk (ook) onderdeel uitmaakt van de grondslag van de school en het onderwijs.

Een tweede criterium is dat de stroming voldoende onderscheidend is. De raad meent dat duurzaamheid als grondslag onvoldoende onderscheidend is om een specifieke richting in het onderwijs te zijn. Het valt niet te isoleren als specifieke stroming, maar vormt onderdeel van een breed palet aan stromingen.

Dat geldt ten eerste ten opzichte van in de samenleving bestaande stromingen. Duurzaamheid is een besef dat de grenzen van diverse stromingen overstijgt. Dat de Verenigde Naties en diverse overheden duurzaamheid als thema oppakken, bevestigt dit. De 'sustainable development goals' worden breed gedeeld en gaan uit van een internationale organisatie die staten en volkeren van de hele wereld en daarmee alle mogelijke geestelijke stromingen verbindt. Omgekeerd hechten diverse stromingen in de samenleving op hun eigen manier aan duurzaamheid. Te denken valt

⁴⁷ www.platformduurzaamheid.net/index.php?Wat-is-Duurzaamheid/achtergrond-duurzaamheid/wat-is-duurzaamheid.html. Duurzaamheid wordt in het algemeen breed opgevat. In de Monitor Duurzaam Nederland – en door veel anderen – wordt uitgegaan van de definitie van duurzaamheid zoals gegeven door de commissie-Brundtland (World Commission on Environment and Development) in het VN-rapport *Our Common Future* uit 1987: 'Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs' (<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>). In andere gangbare definities (<http://www.encyclo.nl/begrip/duurzaamheid>) staat het handelen of de aard van producten centraal: lange houdbaarheid, kwaliteit van de natuurlijke omgeving (bodem, water, lucht, klimaat) en omgang met menselijk en sociaal kapitaal (CBS Monitor Duurzaam Nederland), "het uithoudingsvermogen van systemen en processen" (Bastiaans, Schipper-De Laet & De Vries, 2017), zorgvuldig gebruik van schaarse grondstoffen/natuurlijke hulpbronnen of een evenwichtig beheer van de natuur (bijvoorbeeld in de bosbouw en de visserij).

aan het concept van rentmeesterschap in de christelijke filosofie.⁴⁸ Ook vanuit de beginselen van het (sociaal)liberalisme⁴⁹ of de sociaal-democratie⁵⁰ kan duurzaamheid centraal gesteld en ingevuld worden.

Daarnaast is duurzaamheid onvoldoende onderscheidend ten opzichte van bestaande richtingen binnen het onderwijs. Als algemeen concept leent duurzaamheid zich ervoor om in allerlei vormen van onderwijs gehanteerd te worden, zoals dat ook geldt voor (wereld)burgerschap, gezondheid of de waarden van de democratische rechtsstaat. In wezen kan een school van elke richting en elke openbare school zich op duurzaamheid profileren, zoals andere scholen zich bijvoorbeeld op sport, muziek, tweetaligheid of als vreedzame school profileren.

Dit is ook praktijk, zo blijkt uit de volgende voorbeelden. Meerdere scholen van uiteenlopende richtingen besteden aandacht aan duurzaamheid. 138 Nederlandse scholen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs hebben het internationale keurmerk Eco-schools voor duurzame scholen.⁵¹ De Radboud Universiteit, uitgaande van de Stichting Katholieke Universiteit, heeft als beleid om duurzaam gedrag bij medewerkers en studenten te stimuleren en om een duurzame werk- en studeeromgeving te ontwikkelen.⁵² Onder de noemer duurzame pabo zet een netwerk van pabo's en basisscholen zich in voor "duurzame ontwikkeling in het (bestaande) onderwijs en de organisatie van pabo's en basisscholen".⁵³ De UNESCO heeft een netwerk leren voor duurzame ontwikkeling, waarin ook Nederlandse scholen vertegenwoordigd zijn. Er zijn scholen voor duurzaamheid in het kader van een project van het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN).⁵⁴ In het traject duurzame scholen wordt toegewerkt naar duurzame schoolgebouwen.⁵⁵ De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) ten slotte kent het bijzonder kenmerk duurzaam hoger onderwijs, dat momenteel aan enkele tientallen opleidingen is toegekend.⁵⁶

3. *Duurzaamheid openbaart zich binnen de Nederlandse samenleving niet in één beweging*

Hoewel het bij duurzaamheid gaat om in de samenleving herkenbare opvattingen, is volgens de raad geen sprake van één breed in de samenleving verankerde beweging waarin duurzaamheid zich openbaart. Daarvoor is duurzaamheid te weinig onderscheidend en te weinig omlijnd in haar manifestaties.

Een eerste observatie is dat het begrip duurzaamheid zich al geruime tijd in de samenleving manifesteert. De raad meent dat daarvan sprake is. In de jaren zestig van de vorige eeuw werd de Nederlandse milieubeweging een van de grote nieuwe sociale bewegingen. In 1972 bracht de Club van Rome (opgericht in 1968) het rapport *De grenzen aan de groei* uit.⁵⁷ De commissie-Brundtland agendeerde duurzame ontwikkeling in 1987 binnen de VN.⁵⁸ In de decennia daarna is duurzaamheid een wijd verspreid begrip geworden.⁵⁹

In de tweede plaats geldt hier als criterium dat sprake is van een zekere aanhang met zekere omvang. De raad stelt vast dat de omvang en spreiding van de groep mensen voor wie duurzaamheid een kenmerkende, welbepaalde levenshouding en diepgevoelde overtuiging is, lastig vast te stellen is. Voor de raad staat vast dat veel mensen hun gedrag of leefwijze in meer of mindere mate (willen) aanpassen met het oog op een meer leefbare en toekomst-

⁴⁸ www.bijbelencultuur.nl/bijbelboeken/matteus/25/14/rentmeesterschap;
www.protestant.nu/Encyclopedie/tabid/359/Page/Rentmeesterschap/Default.aspx.

⁴⁹ Mr. Hans van Mierlo Stichting (2015), *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*; Richert, C.L.C. (2007), *Liberaal duurzaamheid*, <http://www.liberaal-groen.nl/>.

⁵⁰ www.pvda.nl/partij/netwerken/pvda-duurzaam.

⁵¹ www.eco-schools.nl.

⁵² www.ru.nl/duurzaamheid/duurzaamheid/doelstellingen.

⁵³ www.duurzamepabo.nl.

⁵⁴ www.scholenvoorduurzaamheid.nl; www.duurzaamdoor.nl.

⁵⁵ www.duurzamescholen.nl.

⁵⁶ www.nvao.net. AISHE beoordelingskader duurzame ontwikkeling in het hoger onderwijs 2016, www.hobeeon.nl.

⁵⁷ clubofrome.nl.

⁵⁸ www.un-documents.net/our-common-future.pdf.

⁵⁹ Zie onder andere Rotmans, J. (2007), *Duurzaamheid: van onderstroom naar draagvlak. Op de rand van een doorbraak*.

bestendige wereld.⁶⁰ Omdat evenwel enig samenhangend en gedeeld beeld omtrent wat duurzaamheid kenmerkt als levensovertuiging ontbreekt en daardoor duurzaamheid te onbepaald en te onvoldoende onderscheidend is, is het automatisch moeilijk om van een samenhangende achterban te kunnen spreken en is het nagenoeg onmogelijk te bepalen hoeveel mensen de veronderstelde levensovertuiging zouden delen. Kortweg: al die mensen die duurzaamheid belangrijk vinden, vormen geen samenhangende en afgebakende groep met een gedeelde en enigszins afgebakend stelsel van overtuigingen.

Als derde criterium geldt hier dat in diverse maatschappelijke domeinen instellingen bestaan met duurzaamheid als specifieke grondslag. Op grond van eerdere adviezen van de raad en de rechtspraak maakt de onduidelijkheid over de omvang en omlijning van de betreffende groep mensen een institutionele verankering in de samenleving des te belangrijker om als richting in de zin van de onderwijswetten aangemerkt te kunnen worden.

Het stichtingsbestuur wijst erop dat diverse bedrijven, politieke organisaties en maatschappelijke instellingen zich aan de uitgangspunten van duurzaamheid als levensbeschouwing committeren. Daarbij noemt het bestuur het interdepartementale kennisprogramma Duurzaamdoor, het manifest *Duurzame toekomst* van de politieke jongerenorganisaties en de Monitor duurzaam Nederland.⁶¹ Ook noemt het stichtingsbestuur de Jonge Klimaatbeweging, Studenten voor Morgen, de Stichting SDG Charter Foundation, de Coöperatie leren voor morgen (met IkcircuLEER) en de Groene generatie NL – een organisatie die zich inzet voor duurzaam onderwijs.⁶² Verder worden duurzame ambities rondom stedelijke vernieuwing, de circulaire economie en maatschappelijk verantwoord ondernemen genoemd, alsmede competenties voor duurzame ontwikkeling vanuit UNESCO en bedrijven die inzetten op duurzaam toerisme respectievelijk duurzaam bankieren.⁶³ De aanvraag vermeldt ook het Groene brein – een netwerk van wetenschappers dat ondernemers ondersteunt in de transitie naar een duurzame economie.⁶⁴ Naast de door het stichtingsbestuur genoemde voorbeelden valt verder te denken aan de jeugdclubs van het Wereldnatuurfonds, aan GroenLinks en de Partij voor de Dieren en aan organisaties zoals de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling.

Ondanks deze brede variëteit, vindt de raad dat ook aan dit criterium niet voldaan wordt, om dezelfde redenen als genoemd onder 2. De institutionele verankering is ook hier te onbepaald en te veelzijdig om te kunnen spreken van een voldoende coherente waarneembare beweging in de samenleving waarin duurzaamheid zich manifesteert. De organisatorische verbanden tussen mensen en organisaties die zich voor duurzaamheid inzetten, zijn veelal als tamelijk dynamisch en juridisch lichtvoetig (netwerken) te betitelen en zij kunnen qua gedachtegoed onvoldoende op één lijn geplaatst worden⁶⁵ om van één duidelijk te onderscheiden beweging te kunnen spreken. Hier werkt het onbepaalde karakter van het gedachtegoed en de achterban door, omdat daardoor ook specifieke organisaties die ook verwantschap tonen met de uitleg van de grondslag zoals de stichting die voor zich ziet, moeilijk zijn te identificeren.

Duurzaamheid is terug te vinden in heel brede organisaties met uiteenlopende achtergronden. Uit de door het stichtingsbestuur genoemde voorbeelden blijkt dat het vaak juist gaat om neutrale organisaties of organisaties met een andere grondslag. Ook gaat het om verbanden waarin organisaties van diverse stromingen en achtergronden samenkomen, zoals de politieke jongerenorganisaties van vrijwel alle in de Staten-Generaal vertegenwoordigde partijen. Volgens het toetsingskader hoort het bovendien te gaan om maatschappelijke organisaties, terwijl het bij de genoemde voorbeelden voor een deel gaat om overheidsinstanties, die zich naar hun aard niet aan een bepaalde levensbeschouwing kunnen en mogen committeren. Dat geeft aan dat het bij duurzaamheid eerder gaat om een

⁶⁰ Denk aan de opkomst van biologische producten, aan een toenemend aantal vegetariërs en veganisten, aan de circulaire economie en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

⁶¹ De Monitor duurzaam Nederland is een gezamenlijk project van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁶² www.groenegeneratie.nl.

⁶³ Bastiaans, Schipper-de Laet & De Vries, 2017.

⁶⁴ www.hetgroenebrein.nl. Daarbinnen het lectorenplatform circulaire economie (www.lectorencirculaireeconomie.nl).

⁶⁵ Ook in vergelijking met andere richtingen.

breed maatschappelijk thema dan om één specifieke beweging met eigen organisaties. Ten slotte ontbreekt een landelijke, overkoepelende organisatie en ontbreken organisaties met specifiek deze grondslag in belangrijke maatschappelijke domeinen zoals de zorg en de media.

2. Conclusie

In dit advies buigt de raad zich op verzoek van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de vraag of duurzaamheid is aan te merken als een richting in de zin van de planningssystematiek van de Wet op het voortgezet onderwijs. Gelet op het huidige, vooralsnog geldende kader, dat is gebaseerd op de betekenis die in de rechtspraak en eerdere adviezen van de raad aan het begrip richting is gegeven, adviseert de raad om duurzaamheid niet aan te merken als richting in de zin van de onderwijswetten. Of het thema duurzaamheid aandacht in het onderwijs verdient, is hier niet aan de orde.

De raad herkent in duurzaamheid geen onderscheiden, welbepaalde levensovertuiging. Daarvoor is het begrip zoals dat in het maatschappelijk verkeer wordt verstaan, te onbepaald en onvoldoende onderscheidend. Hij meent dat het thema duurzaamheid ook binnen bestaande scholen (openbaar of van enige richting) ruime aandacht krijgt en kan krijgen. Bovendien meent de raad dat gelet op de andere te toetsen criteria sprake is van onvoldoende samenhang, een te weinig omliggende achterban en onvoldoende institutionele verankering in diverse maatschappelijke domeinen om bij duurzaamheid te kunnen spreken van één in de Nederlandse samenleving waarneembare beweging.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Interim-secretaris