

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  
20190043/1178

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 26 maart 2019

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies inzake de nieuwe aanvraag van de Stichting  
voor Duurzaam Onderwijs: O<sup>3</sup>-Nederland

Mijnheer de Minister,

Met deze brief voldoet de Onderwijsraad aan uw verzoek van 5 december 2018 om na te gaan of 'duurzame ontwikkeling' te beschouwen is als een richting zoals bedoeld in de onderwijswetten. Aanleiding voor dit verzoek vormt een nieuwe aanvraag door de Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O<sup>3</sup>-Nederland (hierna: de stichting) voor bekostiging. De stichting vraagt nu bekostiging voor een school voor voortgezet onderwijs met duurzame ontwikkeling als grondslag, terwijl er in Nederland nog geen bekostigde school voor voortgezet onderwijs met deze grondslag is.<sup>1</sup> U verzoekt de raad bij zijn advisering uit te gaan van de betekenis die aan het begrip 'richting' (met name) in de uitspraken van de Kroon, de Raad van State en de Onderwijsraad wordt toegekend.

De raad adviseert u duurzame ontwikkeling 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. De raad geeft in dit advies weer wat het toetsingskader is om vast te stellen of sprake is van een richting in de zin van de toepasselijke wettelijke grondslag.<sup>2</sup> Vervolgens gaat de raad na of bij duurzame ontwikkeling aan die eisen voldaan wordt. Eerder adviseerde de raad om de grondslag 'duurzaamheid' niet aan te merken als richting.<sup>3</sup> Daarom kijkt hij hier in het bijzonder naar waarin duurzame ontwikkeling verschilt van duurzaamheid. De raad baseert zich daarbij op de bij de adviesvraag gevoegde stukken en de nadere toelichting door het stichtingsbestuur.<sup>4</sup>

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 enkele specifieke voorwaarden om een grondslag als richting aan te merken. De raad heeft zich daarbij steeds gebaseerd op de (grond)wetsgeschiedenis en rechterlijke uitspraken.<sup>5</sup> De raad sluit in dit advies aan bij

<sup>1</sup> Met het oog op de nieuwe aanvraag bereidt de stichting een statutenwijziging voor.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2018), *Duurzaamheid als richting in het onderwijs*.

<sup>4</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O<sup>3</sup>-Nederland (2018a), *Brief van het stichtingsbestuur aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de leden van de Onderwijsraad*, 30 oktober 2018; Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O<sup>3</sup>-Nederland (2018b), *Bekostigingsaanvraag*. Tijdens een gesprek met een delegatie uit de Onderwijsraad op 8 februari 2019 heeft het stichtingsbestuur een mondelinge toelichting gegeven. Naar aanleiding van dit gesprek heeft het stichtingsbestuur de raad bij schrijven van 15 februari 2019 gewezen op het Manifest Circulair & Onderwijs van de Amsterdam Economic Board.

<sup>5</sup> 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*.

de eerder geformuleerde criteria, zich in het bijzonder baserend op de uitspraken van de Raad van State<sup>6</sup> en zijn eigen, meest recente adviezen ter zake.<sup>7</sup>

De raad heeft kennisgenomen van het op dit moment aanhangige wetsvoorstel om meer ruimte te scheppen voor nieuwe scholen.<sup>8</sup> De raad heeft zich al eerder uitgesproken over aanpassing van de planningsystematiek. Hij verwijst hier korthedshalve naar zijn advies over het conceptwetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen'.<sup>9</sup> De raad moet vooralsnog echter, zoals ook door u gevraagd, uitgaan van de wettelijke eis dat bekostiging van een school voortgezet onderwijs gerelateerd is aan 'de verlangde richting'. Wat daaronder verstaan wordt, wordt bepaald aan de hand van het eerder door de raad op basis van de rechtspraak ontwikkelde toetsingskader. Aanvragen zoals de onderhavige worden daaraan getoetst. 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.<sup>10</sup> Een verandering van het toetsingskader vergt hetzij een wetswijziging, hetzij een andere interpretatie van de wet in de rechtspraak. Bovendien hecht de raad aan gelijke behandeling en een gelijk speelveld bij behandeling van verzoeken om toetreding tot het publiek bekostigde onderwijsbestel. De raad merkt daarbij op dat het stichtingsbestuur heeft aangegeven de nieuwe wegeving niet te willen afwachten omdat het volgens de stichting gaat om een urgente zaak en omdat zij erkenning van duurzame ontwikkeling als richting als een principiële kwestie beschouwt.

De raad merkt hier verder graag op dat dit advies niet gaat over het belang van duurzame ontwikkeling als zodanig of over aandacht voor duurzame ontwikkeling in het onderwijs. Aan de orde is slechts beantwoording van de door u gestelde vraag of duurzame ontwikkeling 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 duurzame ontwikkeling niet aan als richting in de zin van artikel 65, lid 1 en artikel 66, lid 2 WVO**

De raad stelt vast dat duurzame ontwikkeling geen eigen richting is zoals bedoeld in de onderwijswetten. De raad meent dat duurzame ontwikkeling niet voldoet aan alle in de jurisprudentie en advisering door de raad daarvoor ontwikkelde criteria, zoals hieronder wordt betoogd. Er zijn onvoldoende aanknopingspunten om bij duurzame ontwikkeling tot een ander oordeel te komen dan bij duurzaamheid.

### **1.1 Er gelden bepaalde criteria om als richting aangemerkt te worden**

Aanmerking als richting is aan de orde als een grondslag aan bepaalde criteria voldoet. 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".<sup>11</sup> De nadere uitwerking en invulling die deze definitie eerder heeft gekregen, worden hier weergegeven in drie standaarden. 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 een grondslag als richting aan te kunnen merken.

<sup>6</sup> Met name ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

<sup>7</sup> Onderwijsraad, 2018; Onderwijsraad (2014), *Humanisme als richting*; Onderwijsraad (2010), *Boeddhisme als richting*.

<sup>8</sup> Voorstel van wet meer ruimte voor nieuwe scholen, Kamerstukken II 2018-2019, 35050 nr. 2.

<sup>9</sup> Onderwijsraad (2016a), *Meer ruimte voor nieuwe scholen*.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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.

De raad wijst er daarbij op dat het stichtingsbestuur heeft aangegeven van mening te zijn dat dit toetsingskader ten dele niet meer past bij de huidige samenleving. Het stichtingsbestuur betoogt dat de raad uit zou moeten gaan van een ander referentiekader met een andere benadering van institutionalisering.<sup>12</sup> In de tegenwoordige tijd zouden stromingen zich manifesteren in andere en lossere organisatievormen zoals platforms en samenwerkingsverbanden en niet meer te isoleren zijn.<sup>13</sup> Evenals het stichtingsbestuur ziet de raad dat de samenleving en maatschappelijke organisatievormen veranderen. Dat maakt dat de klassieke invulling van het richtingbegrip knelt. De raad heeft dat eerder opgemerkt en daarbij gepleit voor een meer moderne invulling van het richtingbegrip en voor een plannings-systematiek waarin de richting van de school geen bepalende rol meer speelt. Zoals gezegd, is het echter aan de wetgever of de rechter om het toetsingskader ten principale te veranderen.

Het toetsingskader omvat de volgende standaarden en criteria.

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

Volgens de rechtspraak vormen de statuten van de aanvragende rechtspersoon het startpunt.<sup>14</sup> Bij deze standaard gaat het om de volgende criteria.<sup>15</sup>

- De voorgestane richting blijkt uit de statuten van de rechtspersoon die de bekostigingsaanvraag indient,<sup>16</sup> dat wil zeggen: de statuten bevatten een aanduiding van de grondslag.
- In de statuten wordt de grondslag eenduidig en voldoende uitgewerkt:<sup>17</sup>
  - 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".<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

*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.

<sup>12</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.15.

<sup>13</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.14-15.

<sup>14</sup> KB van 28 februari 1992, Stb. 118; ABRvS, 26 januari 1999, AB 1999, 235 m. nt. BPV.

<sup>15</sup> De raad heeft eerder gesteld dat doel en werkzaamheden van de rechtspersoon bovendien niet in strijd met de openbare orde mogen zijn. Onderwijsraad (1992a), *Kleine richtingen in het v.o.*; Onderwijsraad (1990), *Evangelische basisschool*.

<sup>16</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>17</sup> Vz AGRvS 14 juni 1993, AB 1993, 458.

<sup>18</sup> Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad (2005), *Advies inzake richting Stichting Koptisch Orthodoxe Studie en Cultuur*; Onderwijsraad, 1992a.

<sup>19</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>20</sup> Onderwijsraad, 2014.

- Er is sprake van een godsdienst of levensbeschouwing.

Een richting is een geestelijke stroming die de inhoud van het onderwijs beïnvloedt.<sup>21</sup> Daarbij gaat het (exclusief) om een godsdienst of levensbeschouwing.<sup>22</sup> De (grond)wetgever heeft daarbij levensbeschouwing en levensovertuiging aan elkaar gelijkgesteld.<sup>23</sup> Bepalend zijn consistentie, gemeenschappelijkheid en een fundamenteel karakter. In essentie gaat het om een samenhangende levensvisie, een overkoepelend en coherent mens- en wereldbeeld<sup>24</sup> dat meer is dan een persoonlijke invulling of een in beperkte kring heersende opvatting.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> De raad merkte in zijn advies over humanisme als richting op dat dit aspect van rituelen en uiterlijke kenmerken secundair is en vooral betrekking heeft op religies.<sup>27</sup> Het kan bij een richting ook gaan om andere, meer filosofische, seculiere levensovertuigingen. Zo is het humanisme aangemerkt als richting, evenals de antroposofie.<sup>28</sup>

Overheidsinstanties past terughoudendheid bij de beoordeling of sprake is van een godsdienst of levensbeschouwing en van de uniciteit daarvan.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

- 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.<sup>31</sup> Het onderscheid zit bijvoorbeeld in kenmerkende opvattingen over spiritualiteit en levenshouding.<sup>32</sup>

<sup>21</sup> Koninklijk Besluit van 11 november 1983, no. 20.

<sup>22</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>23</sup> Onderwijsraad, 2014; De Reede, J.L. (2001), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Van der Pot-Donner), p.317.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>26</sup> Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 1992a.

<sup>27</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>28</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>29</sup> Onderwijsraad, 1992a. Zie ook HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201 en HR 31 oktober 1986, NJ 1987/173; ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

<sup>30</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>31</sup> Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad (1993), *Adviesaanvraag hindoeshool*; Onderwijsraad, 1990; KB 11 november 1983, AB 1984, 109; AGRvS 10 november 1992 (evangelische scholen); ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

<sup>32</sup> Onderwijsraad, 2010.

- De overtuiging betreft niet alleen het onderwijs, maar werkt ook op andere terreinen van het leven door.<sup>33</sup>

Als toetsing geldt dat het desbetreffende initiatief niet louter een pedagogische stroming betreft.<sup>34</sup> De overtuiging bepaalt het doen en laten van mensen in de breedte, in de zin van een bewust en consequent aangehouden levenshouding.

### *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”.<sup>35</sup> In het advies over humanisme sprak de raad over “een bepaalde organisatievorm in de samenleving”.<sup>36</sup> 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 zijn<sup>37</sup>). Bij bewegingen die getalsmatig en qua landelijke spreiding moeilijk te omlijnen zijn, wordt mede daarom extra gewicht gehecht aan een brede en in de samenleving voldoende verankerde maatschappelijke organisatie.<sup>38</sup>

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?<sup>39</sup>

- 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Bij de evangelische richting volstond daarvoor dat het ging om enige honderd-duizenden volgelingen,<sup>42</sup> maar enige duizenden kopten was te weinig om van een koptisch-orthodoxe richting te spreken, te meer omdat zij geconcentreerd in enkele steden woonden.<sup>43</sup>

- 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 verwant-

<sup>33</sup> Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 1992a.

<sup>34</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>35</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>36</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>37</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>38</sup> Onderwijsraad, 2010.

<sup>39</sup> Onderwijsraad, 2014; Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005.

<sup>40</sup> Onder andere Onderwijsraad, 2014.

<sup>41</sup> Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2005.

<sup>42</sup> ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

<sup>43</sup> Onderwijsraad, 2005.

schap met een of meer kerkgenootschappen of met andere geestelijke stromingen of genootschappen waarvan een bepaalde organisatievorm in de samenleving aanwezig is, weegt mee.<sup>44</sup> De Raad van State kijkt daarbij ook of sprake is van voldoende samenhang in de achterban.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> De raad heeft ook belang gehecht aan een specifieke organisatievorm zoals een landelijke, overkoepelende organisatie.<sup>47</sup>

#### 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 Duurzame ontwikkeling als grondslag voor onderwijs voldoet niet aan deze criteria

Hieronder wordt per standaard getoetst of duurzame ontwikkeling eraan voldoet. De raad vindt ten eerste dat de voorgestane grondslag voldoende duidelijk blijkt uit de statuten, zoals deze na wijziging zullen luiden. Hij kan echter, ten tweede, in duurzame ontwikkeling als zodanig geen voldoende onderscheiden geestelijke stroming herkennen. Daarvoor is duurzame ontwikkeling een te veel omvattend begrip dat op zeer uiteenlopende wijzen en geïnspireerd door diverse overtuigingen kan worden ingevuld. Hoewel de grondslag door de concretisering die het stichtingsbestuur eraan geeft ten opzichte van duurzaamheid aan bepaaldheid heeft gewonnen, is er in de ogen van de raad sprake van een door de initiatiefnemers zelf gedefinieerde levensovertuiging. Op zichzelf volstaat een dergelijke particuliere definitie niet om als onderscheiden levensovertuiging aangemerkt te kunnen worden. Externe validering is nodig, die onvoldoende is aangetoond. Nu aan de tweede standaard niet voldaan wordt, kan duurzame ontwikkeling al geen richting zijn. Voor de volledigheid merkt de raad op dat geen sprake is van één duidelijke, ook van andere stromingen te onderscheiden beweging in de Nederlandse samenleving waarin duurzame ontwikkeling zich als stroming zou manifesteren. Het is lastig om aan de derde standaard te voldoen als bij de tweede standaard geconstateerd is dat een overtuiging onvoldoende onderscheidend is. Tegelijk versterkt de manier waarop duurzame ontwikkeling zich in de samenleving manifesteert het beeld van gebrekkige coherentie.

<sup>44</sup> Onderwijsraad (1992b), *Nieuwe richting schoolstichting Rotterdam (Stichting Integrale School Nederland)*.

<sup>45</sup> AGRvS 10 november 1992 (evangelische scholen).

<sup>46</sup> Onderwijsraad, 2014; 2010; 2005; 1990.

<sup>47</sup> Onderwijsraad, 2014; 2010; 1990.

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 duurzame ontwikkeling – zodra de door het stichtingsbestuur voorgenomen statutenwijziging bij de notaris gepasseerd is – in de statuten van de stichting als grondslag wordt genoemd. De grondslag wordt, na de voorgenomen wijziging, in de statuten en onderliggende documenten eveneens nader uitgewerkt. De raad herkent in deze uitwerking voldoende verbinding met het onderwijs.

Het eerste criterium is dat de voorgestane richting uit de statuten van de stichting blijkt. Onder voorbehoud van de statutenwijziging wordt aan dit criterium voldaan. Na wijziging benoemen de statuten duurzame ontwikkeling als grondslag en ze bevatten daarmee dan een aanduiding van de verlangde richting.

Verder stelt de raad vast dat de grondslag duidelijk en voldoende uitgewerkt is, zodra de statuten gewijzigd zijn. In de statuten van de stichting wordt in artikel 3 dan de grondslag van het onderwijs beschreven. Deze bepaling luidt, na wijziging:

*“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 duurzame ontwikkeling als levensovertuiging.

3.2. De stichting heeft als grondslag “duurzame ontwikkeling” als levensovertuiging, gaat “duurzame ontwikkeling” 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.

Het begrip duurzame ontwikkeling wordt als volgt gedefinieerd.

**Duurzame ontwikkeling** is ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, aldus de definitie van de VN-commissie Brundtland uit 1987.

De levensovertuiging getiteld “duurzame ontwikkeling” behelst het volgende;

De levensovertuiging is gericht op het behoud van de mensheid en de planeet. Vanuit de overtuiging dat ons bestaan onder druk staat door de urgente duurzaamheidsvraagstukken van nu en de toekomst, is het nodig om onze levenswijze en handelen aan te passen. Het handelen draagt bij aan duurzame ontwikkeling en daarmee aan een ideaal evenwicht tussen ecologische, economische en sociale belangen. Deze belangen worden geduid in de drie pijlers van duurzame ontwikkeling; people (mensen), planet (milieu/planeet) en profit (welvaart).

De volgende uitgangspunten zijn de basis van de levensovertuiging

- Duurzame ontwikkeling (volgens de definitie van Brundtland is een collectieve richting voor het behoud van de planeet en de mensheid.
- In zijn handelen houdt een individu, groep of organisatie rekening met de balans tussen people, planet en profit en is kritisch op zijn handelen in dat kader.
- Het gericht zijn op samenwerking met de omgeving is noodzakelijk voor het vinden van de balans tussen people planet en profit

Het hanteren van deze uitgangspunten levert op dat mensen in lokaal handelen rekening houden met de bredere effecten voor de (mondiale) omgeving.

Dit collectieve doel en de daarbij passende levenswijze, verbindt mensen en organisaties met elkaar waardoor een stroming in de samenleving ontstaat die zich organiseert over de traditionele levensbeschouwingen heen.”

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 duurzame ontwikkeling uitgewerkt in een document, dat met de aanvraag is meegezonden.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a.

De statuten bevatten niet alleen een vermelding van de grondslag, de raad constateert ten slotte dat daarnaast ook een vertaling van de grondslag naar de onderwijspraktijk plaatsvindt. Het stichtingsbestuur vertaalt duurzame ontwikkeling naar de schoolorganisatie, het schoolgebouw en een onderwijsconcept waarin het opleiden van zelfbewuste, duurzame wereldburgers centraal staat.<sup>49</sup> 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".<sup>50</sup> De raad heeft zich hier te beperken tot de constatering dat een vertaling naar het onderwijs plaatsvindt. De validiteit van die vertaling en een beoordeling van het onderwijsconcept als zodanig zijn hier niet aan de orde.

2. *Duurzame ontwikkeling is geen voldoende van bestaande richtingen onderscheiden levensovertuiging*  
De raad stelt vast dat bij duurzame ontwikkeling geen sprake is van een onderscheiden geestelijke stroming.

Om aan deze standaard te voldoen, moet sprake zijn van een godsdienst of levensbeschouwing, een samenhangende levensvisie die meer is dan een persoonlijke invulling of een in beperkte kring heersende opvatting.<sup>51</sup> Bovendien moet de overtuiging niet alleen betrekking hebben op het onderwijs, maar ook op andere terreinen van het leven doorwerken. Zoals de raad in zijn advies over humanisme als richting heeft aangegeven, kan het daarbij ook gaan om een niet-godsdienstige levensovertuiging zonder dat sprake is van een associatie met bepaalde rituelen, ceremoniën, symbolen of uiterlijke kenmerken.<sup>52</sup> Voldoende is dat het gaat om "een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een wel-bepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing," vooropgesteld dat sprake is van voldoende samenhang.<sup>53</sup>

Eerder oordeelde de raad dat *duurzaamheid* te onbepaald is om als samenhangende levensovertuiging aangemerkt te kunnen worden.<sup>54</sup> Het stichtingsbestuur heeft voor de nieuwe aanvraag ten aanzien van *duurzame ontwikkeling* stappen gezet en zijn visie geconcretiseerd. Daarmee heeft de beoogde grondslag aan bepaaldheid en coherentie gewonnen. Met duurzame ontwikkeling als noemer verwijst de beoogde grondslag echter nog steeds naar een veelomvattend begrip dat op uiteenlopende wijzen ingevuld en naar concreet gedrag vertaald kan worden. Dat gebeurt ook door verschillende partijen van verschillende achtergronden. Het is bovendien een begrip dat een snelle ontwikkeling doormaakt, zoals het stichtingsbestuur zelf aangeeft.<sup>55</sup> Dat duidt erop dat duurzame ontwikkeling als grondslag onbegrensd is en onvoldoende vaststaand.

Ook nu geeft het stichtingsbestuur een specifieke interpretatie aan het begrip waarmee de grondslag wordt aangeduid. Hoewel die specifieke invulling samenhang vertoont en uit de te wijzigen statuten en onderliggende documenten een herkenbare levenshouding en doelstelling spreekt – in de volle breedte van het leven, niet alleen voor het onderwijs – is een particuliere definitie van een levensbeschouwing niet maatgevend. De grondslag en de nadere omschrijving daarvan dienen voldoende extern en samenhangend gedeeld en gevalideerd te worden. Het stichtingsbestuur heeft naar het oordeel van de raad onvoldoende kunnen aantonen dat de specifieke invulling die het aan het begrip duurzame ontwikkeling geeft, gedeeld wordt door anderen, die samen een bepaalbare groep vormen, zodanig dat het bij de specifieke invulling gaat om meer dan een persoonlijke invulling of een in beperkte kring heersende opvatting.<sup>56</sup>

<sup>49</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.12.

<sup>50</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.12.

<sup>51</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>52</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>53</sup> Onderwijsraad, 2014; HR, 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6719.

<sup>54</sup> Onderwijsraad, 2018.

<sup>55</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.14.

<sup>56</sup> Onderwijsraad, 2014.



De raad meent verder dat de duurzame ontwikkeling als stroming onvoldoende onderscheidend is. De door het stichtingsbestuur gehanteerde definitie van duurzame ontwikkeling, ontleend aan de commissie-Brundtland, zet gedrag en doelstellingen van handelen centraal. Hetzelfde geldt voor de verdere beschrijving door het stichtingsbestuur. Achter dat gedrag of die doelstellingen kunnen diverse overtuigingen zitten. De door het stichtingsbestuur beschreven levenshouding – de overtuiging zoals geformuleerd in de statuten – kan door allerlei stromingen geïnspireerd zijn. Net als bij duurzaamheid meent de raad dat duurzame ontwikkeling voor een besef staat dat de grenzen van diverse stromingen overstijgt en dat diverse stromingen in de samenleving op hun eigen manier invulling geven aan duurzame ontwikkeling. Zo kan het een uiting zijn van het christelijke concept rentmeesterschap.<sup>57</sup> Zoals het stichtingsbestuur zelf aangeeft, gaat het eerder om een stroming die zich over diverse levensbeschouwingen heen organiseert<sup>58</sup> of om “een dwarsverband door reguliere stromingen”.<sup>59</sup> Daarmee is bij duurzame ontwikkeling geen sprake van een onderscheiden stroming in de zin van het toetsingskader.

Het stichtingsbestuur betoogt dat een stroming niet geïsoleerd hoeft te zijn van andere stromingen om onderscheidend te zijn. De raad wijst erop dat de wet en de rechtspraak wel uitgaan van een afgebakende groep met kenmerkende opvattingen die intern samenhang vertonen en naar buiten toe onderscheidend zijn.

Net als voor duurzaamheid geldt bij duurzame ontwikkeling dat het in allerlei vormen van onderwijs en binnen scholen met uiteenlopende grondslagen gehanteerd kan worden en ook wordt. De in het advies over duurzaamheid als richting genoemde voorbeelden gaan hier ook op. De raad wijst verder op de Coöperatie Leren voor Morgen, waarin onder andere de AOC Raad, het netwerk duurzame pabo en enkele hogescholen participeren.<sup>60</sup> Ook uit het *Manifest Circulair & Onderwijs* van de Amsterdam Economic Board voor de Metropoolregio Amsterdam blijkt dat het niet gaat om een grondslag die tot specifieke scholen beperkt is of hoeft te zijn. Het manifest bevat immers een oproep aan “het hele onderwijssysteem”.<sup>61</sup> De stichting staat weliswaar een specifiek onderwijsconcept voor waarin de grondslag vertaald wordt, maar dat neemt niet weg dat duurzame ontwikkeling ook anders in onderwijs vertaald kan worden en daarmee ook in andere scholen tot uiting kan komen.

### 3. *Duurzame ontwikkeling openbaart zich binnen de Nederlandse samenleving niet in één beweging*

De raad constateert dat het bij duurzame ontwikkeling gaat om in de samenleving herkenbare opvattingen en een in de samenleving toenemend bewustzijn. Volgens de raad is bij duurzame ontwikkeling echter geen sprake van één breed in de samenleving verankerde beweging waarin duurzame ontwikkeling zich openbaart. Daarvoor is duurzame ontwikkeling te weinig onderscheidend en te weinig omlijnd in haar manifestaties. Hier gaat dezelfde argumentatie op als in het advies van de raad over duurzaamheid als richting.<sup>62</sup> De raad merkt daarbij nog op dat, nu bij de tweede standaard is vastgesteld dat sprake is van een onvoldoende onderscheiden overtuiging, het zeer lastig is om aan de derde standaard te voldoen. Tegelijk bevestigt de manier waarop duurzame ontwikkeling zich institutioneel manifesteert het beeld van een onvoldoende onderscheiden overtuiging.

De omvang en spreiding van duurzame ontwikkeling als stroming – vanuit de specifieke invulling die het stichtingsbestuur daaraan geeft – zijn lastig vast te stellen. De raad ziet dat veel mensen hun gedrag of leefwijze in meer of mindere mate (willen) aanpassen met het oog op duurzame ontwikkeling. Daarmee is echter nog niet gezegd dat al die mensen ook de specifieke overtuiging delen en daarmee een afgebakende en samenhangende groep vormen.

<sup>57</sup> [www.bijbelencultuur.nl/bijbelboeken/matteus/25/14/rentmeesterschap:www.protestant.nu/Encyclopedie/tabid/359/Page/Rentmeesterschap/Default.aspx](http://www.bijbelencultuur.nl/bijbelboeken/matteus/25/14/rentmeesterschap:www.protestant.nu/Encyclopedie/tabid/359/Page/Rentmeesterschap/Default.aspx).

<sup>58</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.6.

<sup>59</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.13.

<sup>60</sup> <https://lerenvoormorgen.org>.

<sup>61</sup> Amsterdam Economic Board (2019), *Manifest Circulair Onderwijs. De rol van onderwijs in verantwoord innoveren*.

<sup>62</sup> Onderwijsraad, 2018.

Bij duurzame ontwikkeling – zoals ingevuld door het stichtingsbestuur – is het criterium dat in diverse maatschappelijke domeinen instellingen bestaan met deze specifieke grondslag, eveneens problematisch. Met het stichtingsbestuur neemt de raad waar dat veel organisaties met duurzame ontwikkeling aan de slag zijn en zich ervoor uitspreken. Maar ook bij duurzame ontwikkeling is de institutionele verankering te onbepaald en te veelzijdig om te kunnen spreken van een voldoende coherente, waarneembare beweging in de samenleving waarin duurzame ontwikkeling zich manifesteert. Het verschil in organisatiegraad en -vormen ten opzichte van bijvoorbeeld het humanisme is daarvoor te groot.<sup>63</sup>

Bij veel organisaties die zich met duurzame ontwikkeling afficheren, behoort duurzame ontwikkeling niet zodanig tot de identiteit van de organisatie dat sprake is van een afgebakende, onderling verbonden groep, zoals bijvoorbeeld wel het geval is bij humanistische organisaties in de zorg en media, verenigd in de Humanistische Alliantie en met het Humanistisch Verbond als landelijk platform.<sup>64</sup> Het stichtingsbestuur noemt een groot aantal organisaties en verbanden uit de publieke en de private sector<sup>65</sup> “die in hun missie aangeven dat balans tussen people, planet en profit een uitgangspunt is voor hun handelen.” Ook als dat niet expliciet in deze termen benoemd wordt, zou dat wel terug te vinden zijn in hun doelstellingen.<sup>66</sup> Net als bij duurzaamheid gaat het hier echter om een scala aan organisaties en verbanden met verschillende achtergronden. Deels betreft het overheidsorganisaties, die uit hun aard levens-beschouwend neutraal zijn. Deels gaat het om organisaties met primair een andere grondslag of verbanden waarin organisaties van diverse stromingen en achtergronden samenkomen. Daarbovenop komt de vraag of al deze organisaties de specifieke invulling van duurzame ontwikkeling door het stichtingsbestuur onderschrijven. De breedte en fluiditeit van het begrip duurzame ontwikkeling doen daaraan twifelen.

De raad merkt hier verder op dat vanwege de veranderlijkheid van het begrip duurzame ontwikkeling en de losheid van organisatievormen vragen te stellen zijn bij de continuïteit van de onderwijsorganisatie en het onderwijs. Het criterium van maatschappelijke inbedding beoogt precies die continuïteit te waarborgen.

## 2. Conclusie

In dit advies buigt de raad zich over uw verzoek over de vraag of duurzame ontwikkeling is aan te merken als een richting in de zin van de planningssystematiek van de Wet op het voortgezet onderwijs. Gelet op het nu 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 u om duurzame ontwikkeling niet aan te merken als richting in de zin van de onderwijswetten. De raad benadrukt daarbij dat niet aan de orde is of duurzame ontwikkeling aandacht in het onderwijs verdient.

De raad herkent in duurzame ontwikkeling geen onderscheiden levensovertuiging. Daarvoor is het begrip zoals dat in het maatschappelijk verkeer wordt verstaan, te veel omvattend en onvoldoende onderscheidend. De beschreven levenshouding kan vanuit diverse overtuigingen geïnspireerd worden. Hoewel de grondslag door de concretisering die het stichtingsbestuur eraan geeft, ten opzichte van duurzaamheid aan bepaaldheid heeft gewonnen, betreft dit volgens de raad een particuliere definitie waarvan de externe validering niet overtuigend is aangetoond. De raad meent verder dat duurzame ontwikkeling ook binnen bestaande scholen ruime aandacht krijgt en kan krijgen. Dat de stichting een specifiek en vergaand onderwijsconcept voorstaat, doet daaraan niet af. Daarmee voldoet duurzame ontwikkeling niet aan de tweede standaard van het toetsingskader. Dat maakt al dat het lastig is om wel aan de derde standaard te voldoen. Tegelijk versterkt de toetsing aan de derde standaard het beeld van onvoldoende onderscheid.

<sup>63</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>64</sup> Onderwijsraad, 2014.

<sup>65</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.16.

<sup>66</sup> Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland, 2018a, p.16.

Daarbij constateert de raad dat niet is vast te stellen wat de omvang en spreiding is van de afgebakende en samenhangende groep die de specifieke invulling van duurzame ontwikkeling als grondslag onderschrijft. Ten slotte vindt de raad dat sprake is van onvoldoende institutionele verankering in diverse maatschappelijke domeinen om bij duurzame ontwikkeling te kunnen spreken van één in de Nederlandse samenleving waarneembare beweging.

De raad wijst er ten slotte op dat hij in het verleden meermaals heeft gepleit voor de invoering van een stelsel van richtingvrije bekostiging gecombineerd met een aan het bekostigingsbesluit voorafgaande kwaliteitstoets.<sup>67</sup> In de huidige samenleving is het steeds lastiger om te beoordelen of van een onderscheiden stroming sprake is. Het kader dat de raad in dit advies heeft moeten toepassen, raakt in die zin steeds meer verouderd. Daarom herhaalt de raad hierbij zijn pleidooi om richting geen factor meer te laten zijn bij de toekenning van bekostiging aan een nieuwe school. In dat licht ondersteunt hij het voornemen tot wijziging van de bekostigingssystematiek dat is neergelegd in het momenteel aanhangige wetsvoorstel. Zo komt er mogelijk meer ruimte voor stichtingsinitiatieven zoals de onderhavige.

Met beleefde groet,



Prof. dr. E. Hooge  
voorzitter



Drs. C. van 't Veen  
interim-secretaris

<sup>67</sup> Onderwijsraad (1996), *Richtingvrij of richtingbepalend*; Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*; Onderwijsraad (2016b), *Advies inzake het wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*.