

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  
20180169/1156

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 6 juni 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
Advies inzake aanvraag Tjalling Koopmans College  
Harderwijk

Mijnheer de Minister,

Op 23 februari heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over een bekostigingsaanvraag voor het Tjalling Koopmans College te Harderwijk. De bekostigingsaanvraag is gebaseerd op een combinatie van erkende richtingen. U verzocht de Onderwijsraad te beoordelen of de optelsom van richtingen die in de bekostigingsaanvraag is aangevoerd, resulteert in een representatief belangstellingspercentage. U heeft de raad ook gevraagd daarbij de uitspraak te betrekken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 september 2017.<sup>1</sup>

Alvorens de representativiteit van het belangstellingspercentage te beoordelen zal de raad, mede in het licht van de adviesaanvraag, eerst het beoordelingskader uiteenzetten. Op basis van dit beoordelingskader concludeert de raad dat in dit geval niet redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de optelsom van richtingen een belangstelling oplevert die representatief is voor de combinatie van richtingen. De raad heeft zich daarbij gebaseerd op de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken en op de zienswijze en de nadere mondelinge toelichting van het stichtingsbestuur.

De raad wenst op te merken op dat deze aanvraag illustreert dat het richtinggebonden bekostigingsstelsel in toenemende mate onder druk staat. Volgens de raad bestaat er dan ook een zekere urgentie om te komen tot een aanpassing van de bekostigingssystematiek.

## 1 Achtergrond adviesaanvraag

De voorwaarden waaronder de overheid tot bekostiging van een school voor voortgezet onderwijs overgaat, zijn opgenomen in artikel 65 WVO. Dat artikel bepaalt in dit kader dat de minister scholen of scholengemeenschappen voor bekostiging in aanmerking brengt, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zullen worden bezocht door ten minste de in het eerste lid van die bepaling genoemde leerlingenaantallen. De Regeling voorzieningenplanning VO, die gebaseerd is op artikel 65 WVO, schrijft voor op welke wijze het leerlingenpotentieel van een school of scholengemeenschap berekend moet worden.<sup>2</sup>

Uit artikel 65, eerste lid WVO en de Regeling voorzieningenplanning VO volgt dat bij de berekening van het leerlingenpotentieel een aantal variabelen moet worden betrokken. Zeer bepalend voor de hoogte van het

<sup>1</sup> ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2552.

<sup>2</sup> Waar in het navolgende wordt gesproken over school, kan ook scholengemeenschap worden gelezen.

leerlingenpotentieel is het percentage leerlingen dat geïnteresseerd zal zijn in de richting van de nieuw te bekostigen school. Dit wordt ook wel aangeduid als het deelnamepercentage. Bij bekostigingsaanvragen in het voortgezet onderwijs wordt het deelnamepercentage in beginsel geëxtrapoleerd uit de verdeling van de leerlingen over de verschillende richtingen in het basisonderwijs. Deze wijze van belangstellingsmeting wordt aangeduid als de indirecte meting.<sup>3</sup>

In 2012 heeft de Onderwijsraad, naar aanleiding van een drietal bekostigingsaanvragen voor schoolstichting op basis van meerdere richtingen in het voortgezet onderwijs, geadviseerd over de vraag of het mogelijk is scholen op basis van meerdere richtingen voor bekostiging in aanmerking te brengen. In zijn advies *Meerdere richtingen* beantwoordde de raad die vraag bevestigend.<sup>4</sup> Niet veel later schaarde ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) zich expliciet achter deze interpretatie.<sup>5</sup> Hoewel artikel 65, eerste lid WVO uitsluitend spreekt over het enkelvoud 'richting', moet dit begrip in deze bepaling ook als het meervoud 'richtingen' worden gelezen. Deze interpretatie heeft tot gevolg dat scholen die gebaseerd zijn op meerdere richtingen, bij de berekening van het leerlingenpotentieel de deelnamepercentages van de afzonderlijke richtingen in beginsel bij elkaar mogen optellen. Door deze optelmogelijkheid ontstaat soms ruimte voor schoolstichting op plaatsen waar die ruimte niet bestaat voor de stichting van scholen met maar één richting.

## 2 Beoordelingskader

Voordat de raad de representativiteit van de belangstellingsmeting voor de aangevoerde richtingen beoordeelt, zet hij hierna eerst het bij die beoordeling te hanteren kader uiteen. In de adviesaanvraag wordt een aantal mogelijke elementen opgesomd die de raad bij de beoordeling van de bekostigingsaanvraag zou kunnen betrekken. De raad benadrukt evenwel dat hij, bij het opstellen van het beoordelingskader, een eigen afweging heeft gemaakt over de reikwijdte en inhoud van het wettelijk kader. Daarbij zijn zowel betrokken het advies *Meerdere richtingen* als de jurisprudentie die zich na dat advies heeft gevormd.<sup>6</sup> Daarnaast heeft de raad beoogd geen onnodige verschillen te laten ontstaan in de beoordeling van bekostigingsaanvragen op basis van één richting en aanvragen op basis van meerdere richtingen. Verder is het beoordelingskader uitsluitend gebaseerd op de onderwijswetgeving zoals die op dit moment geldt. Er zal in dit advies niet vooruit worden gelopen op mogelijke wetswijzigingen.<sup>7</sup>

### *Een bekostigingsaanvraag kan op meerdere richtingen zijn gebaseerd*

Het toetsingskader vertrekt vanuit de constatering dat een bekostigingsaanvraag in het voortgezet onderwijs in beginsel op meerdere richtingen kan worden gebaseerd. Het begrip richting in artikel 65 WVO kan ook als richtingen worden gelezen.<sup>8</sup> Deze interpretatie van de onderwijswetgeving, die de raad in zijn advies *Meerdere*

<sup>3</sup> De Regeling voorzieningenplanning VO kent twee wijzen van berekening van het leerlingenpotentieel, namelijk de indirecte en de directe meting. In beginsel moet bij een bekostigingsaanvraag gebruik worden gemaakt van de indirecte meting. Bij de indirecte meting is het deelnamepercentage gedefinieerd als het aantal leerlingen van de verlangde richting(en) in groep 3 in het basisonderwijs gedeeld door het totaal aantal leerlingen in groep 3 in het basisonderwijs. Voor de directe meting wordt het belangstellingspercentage door de Regeling voorzieningenplanning VO omschreven als het aantal leerlingen van 10 en 11 jaar dat een school van de verlangde richting(en) zal bezoeken volgens het onderzoek directe meting, gedeeld door het totaal aantal leerlingen van 10 en 11 jaar en vermenigvuldigd met 0,7.

<sup>4</sup> Onderwijsraad (2012). *Meerdere richtingen*.

<sup>5</sup> ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:872.

<sup>6</sup> In het bijzonder ABRvS 20 september 2017.

<sup>7</sup> Op 19 april 2018 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Modernisering voorzieningenplanning aangenomen. Zie Kamerstukken II 2016-2017, 34642, 2.

<sup>8</sup> Zie ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:872; en herhaald in: ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2552.

*richtingen* heeft verdedigd, staat in dit advies niet ter discussie. Ook de Afdeling doet daar in haar uitspraak van 20 september 2017 niet aan af.

*Ook voor meerdere richtingen moet worden aangetoond dat aan de stichtingsnorm wordt voldaan*

Het voorgaande laat echter onverlet dat ook voor bekostigingsaanvragen die op meerdere richtingen zijn gebaseerd, moet worden aangetoond dat aan de stichtingsnorm wordt voldaan. Op grond van artikel 65 WVO komen immers uitsluitend scholen voor bekostiging in aanmerking waarvan “redelijkerwijs kan worden aangenomen” dat zij voldoen aan de stichtingsnorm. In haar uitspraak van 20 september 2017 overwoog de Afdeling in dit kader dat “het oogmerk van de wettelijke regeling is dat slechts levensvatbare scholen worden gesticht”. Gelet op deze doelstelling kan volgens de Afdeling “bij een combinatie van richtingen niet klakkeloos worden volstaan met een optelsom van het leerlingenpotentieel van elke afzonderlijke richting”. Volgens de Afdeling dient bij een bekostigingsaanvraag die gebaseerd is op meerdere richtingen, “aannemelijk te zijn dat de belangstelling voor de ene richting opgeteld bij de belangstelling voor de andere richting een totaal oplevert dat representatief is voor de belangstelling voor een combinatie van die twee richtingen”.<sup>9</sup> De raad is gehouden om bij de advisering over de toepassing van de onderwijswetgeving uit te gaan van het wettelijk kader zoals dat op dit moment geldt.<sup>10</sup> De jurisprudentie van de Afdeling maakt deel uit van dat wettelijk kader, voor zover die jurisprudentie verenigbaar is met het systeem van onderwijswetgeving en daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten.<sup>11</sup> De raad past hierna dan ook het hiervoor door de Afdeling geciteerde uitgangspunt toe. Dit brengt met zich dat de raad in dit advies op onderdelen moet afwijken van zijn eerdere advies *Meerdere richtingen*.<sup>12</sup>

*In het richtinggebonden stelsel blijft richting bepalend bij het vaststellen van belangstelling*

Het richtinggebonden bekostigingsstelsel gaat er nog altijd van uit dat de richting van de school de bepalende factor is bij de schoolkeuze van ouders en leerlingen. De levensvatbaarheid van een school voor voortgezet onderwijs wordt om die reden hoofdzakelijk bepaald door de belangstelling voor de richting van die school. Daarbij is de bekostigingsregelgeving in het voortgezet onderwijs gebaseerd op de vooronderstelling dat de verdeling van leerlingen over de verschillende richtingen in het basisonderwijs voorspellende waarde heeft voor belangstelling voor diezelfde richtingen in het voortgezet onderwijs. Wanneer een bekostigingsaanvraag op meerdere richtingen is gebaseerd, komt deze vooronderstelling echter onder druk te staan. Bij een combinatie van richtingen is immers onduidelijk op welke wijze de belangstelling voor de ene richting wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de andere richting(en). Er kan niet zomaar van worden uitgegaan dat ouders die hun kinderen onderwijs aan een basisschool van een bepaalde richting laten volgen, die kinderen zullen inschrijven aan een school voor voortgezet onderwijs waar ook andere richtingen aan het onderwijs ten grondslag liggen. Ook voor scholen die gebaseerd zijn op een richtingencombinatie geldt echter dat de wetgever alleen scholen voor bekostiging in aanmerking heeft willen brengen die daadwerkelijk over voldoende leerlingen kunnen beschikken.<sup>13</sup> Ook voor deze scholen moet op grond van artikel 65 WVO redelijkerwijs kunnen worden aangenomen dat voldaan wordt aan de stichtingsnorm.

*Herkenbaarheid van combinatie van richtingen in de samenleving is indicatie dat optellen van richtingen werkelijke belangstelling reflecteert*

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat niet redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de opstelsom van deelnamepercentages van de afzonderlijke richtingen ook gerealiseerd zal worden, als een combinatie van richtingen op geen enkele wijze in de samenleving herkenbaar is of in het basisonderwijs nog niet voorkomt. De afwezigheid van maatschappelijke inbedding van de richtingencombinatie maakt het heel moeilijk in te schatten

<sup>9</sup> ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2552.

<sup>10</sup> Vgl. artikel 2 Wet op de Onderwijsraad.

<sup>11</sup> H.E. Bröring en K.J. de Graaf (2016). *Bestuursrecht*, 291.

<sup>12</sup> Onderwijsraad, 2012.

<sup>13</sup> Philipsen, S (2017). *De vrijheid van schoolstichting*, 108-116.

of de papieren werkelijkheid die ontstaat met de opstelsom van richtingen, zich in de praktijk ook zal verwezenlijken. Naar het oordeel van de raad zal het optellen van belangstellingspercentages in beginsel dan ook uitsluitend een representatief totaal opleveren wanneer die belangstellingspercentages toebehoren aan richtingen waarvan elders in de samenleving of in het basisonderwijs blijkt dat ze in elkaars verlengde liggen of althans tezamen en tegelijk verwezenlijkt kunnen worden. Een dergelijke maatschappelijke inbedding is een teken dat voor wie tot een van de richtingen behoort, de combinatie aanvaardbaar of in elk geval niet bezwaarlijk is. Als gelijktijdige verwezenlijking van meerdere richtingen met een verwijzing naar andere voorbeelden in de samenleving niet aanvaardbaar kan worden gemaakt, geeft dat grond te twifelen aan de representativiteit van de belangstellingsmeting. In dat geval kan niet langer redelijkerwijs worden aangenomen dat voldaan zal worden aan de stichtingsnorm. Naar het oordeel van de raad kan de minister deze conclusie dus baseren op de afwezigheid van een zekere bewezen verankering en duurzame (openbare) manifestatie van maatschappelijke organisaties die op dezelfde combinatie van richtingen zijn gebaseerd.<sup>14</sup>

*‘Draagvlak binnen geloofsgemeenschappen’ en ‘verenigbaarheid van richtingen’ bieden geen objectieve, bruikbare criteria voor beoordelingskader*

Hoewel de raad zich kan vinden in de redenering die de Afdeling in haar uitspraak van 20 september 2017 uiteen heeft gezet, is de raad anders dan de Afdeling van mening dat bij beoordeling van de representativiteit van het leerlingenpotentieel geen betekenis toe kan komen aan de vraag of er draagvlak bestaat voor de richtingencombinatie binnen de geloofsgemeenschappen van de afzonderlijke richtingen. Ook ziet de raad weinig ruimte voor de minister om de onderlinge verenigbaarheid van richtingen inhoudelijk te beoordelen. Voor beide criteria geldt dat zij in de praktijk onvoldoende houvast bieden en niet verenigbaar zijn met het systeem van de onderwijswetgeving en daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Zij verplaatsen het probleem naar de vraag hoe een dergelijke draagvlakmeting moet worden uitgevoerd en wie gerechtigd is een definitief oordeel uit te spreken over de verenigbaarheid van richtingen. De raad wil voorkomen dat overheidsinstanties zich moeten uitspreken over onduidelijke draagvlakmetingen en conflicterende opvattingen over de verenigbaarheid van richtingen. Dat zou namelijk strijdig zijn met de door die instanties in acht te nemen neutraliteit. Tevens introduceren de hiervoor genoemde criteria een mate van subjectiviteit in de beoordeling van bekostigingsaanvragen die wezensvreemd is aan de bekostigingsregelgeving. De huidige bekostigingssystematiek gaat juist uit van objectieve maatstaven, waarbij de bekostigingsaanspraak ontstaat zodra aan die maatstaven is voldaan.<sup>15</sup>

In het verlengde van het voorgaande merkt de raad op dat noch uit de onderwijswetgeving, noch uit artikel 23 Grondwet volgt dat het oordeel over de verenigbaarheid van twee of meer richtingen exclusief toekomt aan de bekostigingsaanvrager. Het richting(en)begrip uit artikel 65 WVO beoogt de overheid in staat te stellen onderscheid te maken tussen scholen die wel en scholen die niet voor bekostiging in aanmerking komen. Het stelsel van richtinggebonden planning heeft uitsluitend betekenis als het richting(en)begrip onderscheidend vermogen heeft. Hieruit volgt dat het richting(en)begrip een objectiveerbare inhoud moet hebben. Het subjectieve oordeel van het bevoegd gezag of de aanvrager(s) van de bekostiging over de verenigbaarheid van richtingen is dan ook onvoldoende om een richtingencombinatie voor bekostiging in aanmerking te brengen. Inrichtingskarakteristieken van de specifieke school kunnen dan ook niet op zichzelf de conclusie rechtvaardigen dat twee of meer richtingen verenigbaar zijn.

*Fictieve opstelsom van belangstellingspercentages is een zelfstandige grond voor afwijzing*

In haar uitspraak van 20 september 2017 overwoog de Afdeling dat “het oogmerk van de wettelijke regeling is dat slechts levensvatbare scholen worden gesticht”. De criteria aan de hand waarvan volgens de wetgever moet

<sup>14</sup> Onderwijsraad (2018). *Duurzaamheid als richting*, 4.

<sup>15</sup> Mentink, D. & Vermeulen, B.P. (2011). *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*.

worden beoordeeld of een school levensvatbaar is, zijn opgesomd in de Wet op het voortgezet onderwijs. Die criteria eisen onder andere een op de richting van de school gebaseerde representatieve belangstellingsmeting. Uit het hiervoor geciteerde oogmerk van de onderwijswetgeving volgt dat twijfel over de representativiteit van de belangstellingsmeting niet alleen kan ontstaan doordat er onvoldoende maatschappelijk bewijs is dat richtingen gelijktijdig verwezenlijkt kunnen worden, maar ook doordat uit de bekostigingsaanvraag feiten en omstandigheden naar voren komen die de conclusie rechtvaardigen dat de optelsom van deelnamepercentages uitsluitend wordt gebruikt om een school te kunnen stichten op plaatsen waar daartoe anders geen gelegenheid zou bestaan. Een dergelijk gebruik van richtingencombinaties staat haaks op de doelstelling om alleen scholen die met toepassing van de wettelijke criteria als levensvatbaar worden beoordeeld, voor bekostiging in aanmerking te brengen. Anders dan de raad in 2012 adviseerde, kan naar het oordeel van de raad op grond van het huidige wettelijk kader ook daarin dus een zelfstandige grond gelegen zijn om aan de representativiteit van de belangstellingsmeting te twijfelen.

Dat sprake is van een uitsluitend fictieve optelsom kan bijvoorbeeld blijken uit de omstandigheid dat voor hetzelfde voedingsgebied, door dezelfde aanvrager, een groot aantal bekostigingsaanvragen wordt ingediend op basis van verschillende richtingencombinaties die telkens slechts één richting gemeen hebben. Dit rechtvaardigt het vermoeden dat de verwezenlijking van die ene richting het eigenlijke stichtingsmotief is. Ook uitlatingen van de zijde van het (toekomstig) bevoegd gezag kunnen het vermoeden rechtvaardigen dat het eigenlijk om de verwezenlijking van een enkele richting of een andere combinatie van richtingen te doen is. In dat geval moet, bij afwezigheid van een toereikende verklaring van het (toekomstig) bevoegd gezag, alleen die richting tot uitgangspunt van de bekostigingsaanvraag worden genomen.

### **3 Beoordeling van de aanvraag**

In het navolgende zal de raad de in de inleiding genoemde aanvraag aan de hand van het hiervoor uiteengezette kader beoordelen.

De Stichting Tjalling Koopmans College heeft een bekostigingsaanvraag ingediend voor een school voor havo in Harderwijk. De minister heeft reeds positief beschikt op de bekostigingsaanvraag van hetzelfde bevoegd gezag voor een school voor vwo in diezelfde gemeente. Deze positieve beschikking volgde op eerdere aanvragen die moesten leiden tot de bekostiging van een scholengemeenschap voor mavo, havo en vwo. Namens het bevoegd gezag is tijdens de door de raad georganiseerde hoorzitting aangegeven dat een positieve bekostigingsbeschikking voor de havo-afdeling, naast die voor het vwo, onmisbaar is voor het welslagen van het stichtingsinitiatief in Harderwijk.

Uit de zienswijze van het bevoegd gezag blijkt dat het Tjalling Koopmans College in Harderwijk zal worden gebaseerd op een onderwijsconcept dat zich kenmerkt door persoonlijk onderwijs. Inmiddels wordt dit concept al op vijf andere scholen van hetzelfde bevoegd gezag gehanteerd. De verwachting is dat daar spoedig nog drie scholen bij zullen komen. Bekostigingsaanvragen voor die scholen zijn reeds ingewilligd en met de werving van leerlingen is volgens het bevoegd gezag inmiddels gestart. Opvallend is dat veel van deze scholen ook op basis van een combinatie van richtingen worden bekostigd.

Volgens het bevoegd gezag bevinden alle scholen van de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs die op dit moment bekostigd worden, zich boven de opheffingsnorm. Daaruit valt af te leiden dat er in sommige delen van het land

behoefte is aan het door deze stichting aangeboden onderwijs. Tegelijkertijd moet de raad constateren dat de onderwijswetgeving geen ruimte laat om scholen te bekostigen op basis van het door de school gehanteerde onderwijsconcept of enig ander onderwijsconcept. Zoals hiervoor uiteen is gezet, gaat de bekostigingsregelgeving in het voortgezet onderwijs nog altijd uit van de vooronderstelling dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van de school de bepalende factor is bij de schoolkeuze. Hoewel deze vooronderstelling vandaag de dag in toenemende mate onder druk staat, kan de raad niet anders dan de onderwijswetgeving toepassen zoals die op dit moment in de rechtspraak wordt uitgelegd.

De bekostigingsaanvraag voor het Tjalling Koopmans College is gebaseerd op de richtingen: algemeen bijzonder, islamitisch, antroposofisch, reformatorisch, rooms-katholiek en gereformeerd vrijgemaakt. Op basis van het hiervoor uiteengezette beoordelingskader concludeert de raad dat in dit geval niet redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de optelsom van richtingen een belangstelling oplevert die representatief is voor de combinatie van richtingen. Daardoor kan op basis van de belangstellingsmeting die gebaseerd is op deze combinatie van richtingen niet redelijkerwijs worden aangenomen dat voldaan wordt aan de stichtingsnorm. Daarbij is vooral van belang dat de voor het Tjalling Koopmans College aangevoerde richtingencombinatie niet ook op andere plaatsen in de samenleving, of in het basisonderwijs, als zodanig te herkennen is. Er is met andere woorden niets gebleken van een verankering en duurzame (openbare) manifestatie van deze richtingencombinatie bij andere maatschappelijke organisaties. Ook uit de bekostigingsaanvraag, de zienswijze en de mondelinge toelichting op die zienswijze door het stichtingsbestuur, zijn geen aanknopingspunten naar voren gekomen die tot een andere conclusie aanleiding geven. Er bestaat derhalve onvoldoende inzicht in hoe de door het Tjalling Koopmans College opgevoerde richtingen op elkaar zullen inwerken.

Door het Tjalling Koopmans College is onder andere in de toegezonden zienswijze aangevoerd dat de vraag of richtingen gecombineerd kunnen worden niet los kan worden gezien van de wijze waarop de school is ingericht. Volgens het bevoegd gezag laat het door het Tjalling Koopmans College gehanteerde onderwijsconcept voldoende ruimte om individuele wensen, die met een voorkeur voor een van de richtingen samenhangen, binnen de school te accommoderen. De school beoogt dan ook ruimte te bieden aan alle richtingen. Zoals de raad in het beoordelingskader uiteen heeft gezet is het subjectieve oordeel van het bevoegd gezag over de verenigbaarheid van richtingen binnen de school onvoldoende om een richtingencombinatie voor bekostiging in aanmerking te brengen. Het richting(en)begrip kent een geobjectiveerde inhoud. Die inhoud brengt met zich dat inrichtingskarakteristieken van een specifieke school niet tot de conclusie kunnen leiden dat twee of meer richtingen verenigbaar zijn. Het betoog van het Tjalling Koopmans College leidt er dan ook niet toe dat alsnog moet worden aangenomen dat er sprake is van een representatieve belangstellingsmeting.

De raad is zich er terdege van bewust dat deze uitkomst niet bevredigend zal zijn voor de het Tjalling Koopmans College. Dat is in het bijzonder voorstelbaar nu het stichtingsinitiatief in Harderwijk al een zekere geschiedenis kent en op dezelfde locatie reeds – voordat het beoordelingskader voor richtingencombinaties in de jurisprudentie werd aangescherpt – een bekostigingsaanvraag voor een school voor vwo is ingewilligd. De raad constateert daarbij dat ook de bekostigingsaanvraag voor die vwo-school op een combinatie van richtingen was gebaseerd. Daar komt verder nog bij dat de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs op andere locaties in het land door scholen op te richten die op een combinatie van richtingen zijn gebaseerd, een zekere belangstelling heeft weten te wekken bij ouders, bijvoorbeeld vanwege het gekozen onderwijsconcept. Een mogelijke afwijzing van de bekostigingsaanvraag voor het Tjalling Koopmans College kan in dat licht voor buitenstaanders de nodige vragen oproepen. Voor de raad maakt deze bekostigingsaanvraag dan ook duidelijk dat er een zekere urgentie bestaat om het juridisch kader omtrent de ruimte voor nieuwe scholen te herzien.

## 4 Pleidooi voor aanpassing van de bekostigingssystematiek

De Onderwijsraad heeft in het verleden meermaals gepleit voor de invoering van een stelsel van richtingvrije bekostiging gecombineerd met een aan het bekostigingsbesluit voorafgaande kwaliteitstoets. Naar het oordeel van de raad bestaan er zwaarwegende argumenten die ertoe zouden moeten leiden dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van een school geen rol meer speelt bij het toekennen van bekostiging.<sup>16</sup> Een van die argumenten is dat voor veel ouders de richting van een school bij de schoolkeuze (veel) minder dominant is geworden. Daarnaast heeft het huidige bekostigingsstelsel de grondwettelijk beschermde vrijheid van stichting feitelijk begrensd omdat er mede door de hoge stichtingsnormen nog slechts zeer beperkt ruimte beschikbaar is voor de stichting van nieuwe, bekostigde scholen. Naarmate er meer tijd verstrijkt en de samenleving pluriformer wordt gaan deze argumenten zwaarder wegen en gaat het richtinggebonden bekostigingsstelsel steeds meer knellen.

De onderhavige bekostigingsaanvraag laat zien dat het huidige wettelijke kader daarbij soms zelfs tot uitkomsten leidt die moeilijk zijn uit te leggen. Daarnaast maakt deze aanvraag duidelijk dat schoolstichters zoeken naar mogelijkheden om binnen het huidige systeem voor bekostiging in aanmerking te komen, ook als een school niet primair op een richting is gebaseerd. Initiatiefnemers van schoolstichting zoeken de grenzen van de bekostigingsregelgeving op. Dat heeft tot gevolg dat zowel de rechter als de Onderwijsraad voor complexe afbakeningsvraagstukken komen te staan, waarbij het steeds moeilijker wordt om die vraagstukken op een consistente, en naar de huidige tijd passende wijze, op te lossen.

Daarnaast benadrukt de raad dat het wettelijk kader omtrent bekostigingsaanvragen die gebaseerd zijn op meerdere richtingen, op zichzelf een aantal fundamentele onevenwichtigheden kent. Ten eerste kunnen scholen die reeds bekostiging ontvangen op grond van de huidige wetgeving eenvoudig de grondslag van de school uitbreiden. Scholen maken van die mogelijkheid strategisch gebruik en werken daarmee de stichting van nieuwe scholen in de directe omgeving tegen. Terwijl de eisen voor schoolstichting op basis van een meervoudige grondslag de afgelopen jaren aanzienlijk zijn aangescherpt, zijn de eisen voor uitbreiding van de grondslag juist versoepeld. Dit leidt tot een ongelijk speelveld voor bestaande aanbieders en nieuwe toetreders. Naar het oordeel van de raad bestaat er voor deze onevenwichtigheid geen rechtvaardiging.

Een tweede onevenwichtigheid is gelegen in de spanning die ontstaat tussen het principiële uitgangspunt dat scholen op meerdere richtingen mogen worden gebaseerd en de zeer vergaande beperkingen die het hiervoor uiteengezette beoordelingskader op dat uitgangspunt aanbrengt. Het door de raad gehanteerde beoordelingskader vloeit rechtstreeks voort uit de jurisprudentie van de Afdeling en de huidige onderwijswetgeving. Dit beoordelingskader heeft echter wel tot gevolg dat slechts een zeer beperkt aantal richtingencombinaties voor bekostiging in aanmerking zal komen. Daarmee worden de klassieke samenwerkingsrichtingen door het huidige wettelijk kader bevoordeeld. Nieuwe combinaties maken zo geen redelijke kans op bekostiging.

---

<sup>16</sup> Onderwijsraad (1996). *Richtingvrij of richtingbepalend* – Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Zie voor een overzicht van deze argumenten ook Philipsen, 2017, 99-102 - Onderwijsraad (2016). *Advies inzake het wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*.

Ons kenmerk  
20180169/1156

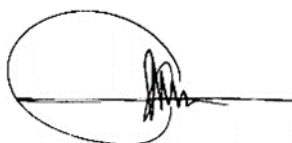
Pagina  
8/8

Op basis van het voorgaande pleit de raad er dan ook voor zo spoedig mogelijk te komen tot aanpassing van de bekostigingssystematiek.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink  
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen  
Secretaris ad interim