

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

Nr. 169

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 3 juli 2025 inzake het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten» (Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 246).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 oktober 2023 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 31 maart 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Huls

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief «Kabinetsreactie Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten»». Deze leden onderschrijven het advies van de Onderwijsraad om onderwijsvrijheid zo te interpreteren dat een sterke gemeenschappelijke kern de basis vormt, maar dat ruimte moet worden gelaten voor het eigen verhaal van een school. De leden zijn met de Onderwijsraad van mening dat die ruimte begrensd dient te zijn. Zij delen tevens de mening van de Minister dat scholen openheid moeten tonen en ruimte moeten geven aan leerlingen en docenten om zichzelf te zijn. Zij hebben meerdere vragen.

Een gemeenschappelijke kern

De leden van de VVD-fractie lezen dat duidelijke wettelijke kaders nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan de burgerschapsopdracht. In hoeverre volstaat de huidige wetgeving? Past de huidige formulering van onderwijsvrijheid in de Grondwet bij de breed gesteunde burgerschapsopdracht? Deze leden betwijfelen of bijvoorbeeld discriminatie effectief bestreden kan worden zolang het gelijkheidsbeginsel en onderwijsvrijheid nevensgeschikt zijn. Is een acceptatieplicht voor bijzondere scholen niet een logisch gevolg van de door de Onderwijsraad genoemde uitgangspunten van de democratische rechtstaat?

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Kan de Minister toelichten wat voor effect de aangescherpte burgerschapsopdracht tot nu toe heeft gehad op het onderwijs? Ziet de Minister dat scholen hier op andere manieren uitvoering aan geven? Hoe houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) hier nu toezicht op? Kan de Minister een overzicht geven in hoeveel gevallen al een aanwijzing is gegeven op basis van deze burgerschapsopdracht? En op welke andere manieren is aan de hand van de burgerschapsopdracht ingegrepen? Daarbij doelen deze leden bijvoorbeeld op het niet bekostigen van een nieuwe school. Zij vragen daarnaast hoe de wettelijk vastgelegde burgerschapsopdracht zich verhoudt tot de door de Onderwijsraad genoemde uitgangspunten van de democratische rechtstaat. Zij lezen ook dat de Onderwijsraad vindt dat de nieuwe burgerschapsopdracht nog verdere uitwerking behoeft. Op welke manier geeft de Minister gehoor aan deze aanbeveling? Blijft dat beperkt tot het vaststellen van de kerndoelen van het burgerschapsonderwijs?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Onderwijsraad stelt dat het Nederlandse onderwijs in democratisch burgerschap beter, doordachter en systematischer moet. Hoe reflecteert de Minister hierop? Op welke manier gaan de straks geactualiseerde kerndoelen voor burgerschapsonderwijs hieraan bijdragen?

De leden van de VVD-fractie delen de mening dat een school kinderen moet voorzien in kennis van respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat en in kennis van de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om deel te kunnen nemen aan een democratische rechtsstaat. Hoe worden deze competenties, voor zover mogelijk, meetbaar gemaakt?

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de Minister en de Onderwijsraad dat de buitengrenzen van onderwijsvrijheid worden overtreden wanneer sprake is van handelingen waarvan het volkomen helder is dat deze niet verenigbaar zijn met de democratische rechtstaat, omdat zij in strijd zijn met de wet, met de rechten en de vrijheden van anderen of van de samenleving als geheel. Deelt de Minister de mening dat deze buitengrens niet alleen relevant is in het reguliere formele onderwijs, maar in het gehele onderwijs? Deze leden zijn van mening dat ook informeel, particulier en thuisonderwijs niet over de buitengrenzen van de onderwijsvrijheid heen mogen stappen. Welke stappen kunnen en moeten hiervoor genomen worden?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister zich aansluit bij het Onderwijsraadadvies dat stelt dat de overheid nog alerter mag zijn op de overschrijdingen van de buitengrenzen van artikel 23 van de Grondwet. Op welke manier gaat de overheid nog alerter zijn op deze overschrijdingen? En op welke termijn?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat scherp toezicht op het overtreden van de buitengrenzen noodzakelijk is. Is de Minister van mening dat alle schendingen hiervan in beeld komen bij bijvoorbeeld de inspectie? Vindt de Minister dat onaangekondigde bezoeken hiervoor essentieel zijn? Deze leden lezen dat de Onderwijsraad stelt dat andere overheidsinstanties dan de inspectie stevige bevoegdheden hebben om grensoverschrijdingen aan de kaak te stellen en te stoppen. Op welke overheidsinstanties doelt de Onderwijsraad?

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot hoe in andere landen deze buitengrens bewaakt wordt. Kan de Minister daar voorbeelden van geven? Deze leden menen dat het Nederlandse onderwijsbestel weliswaar uniek is, maar dat dit niet noodzakelijk betekent dat problemen als discriminatie, dwang en indoctrinatie in andere landen nooit voorkomen.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad. Deze leden zijn tevreden met de reactie van de Minister. Wel willen zij de Minister nog enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister van plan is de burgerschapskerndoelen verder aan te scherpen. Deze leden vragen de Minister wat de stand van zaken van dit traject is, of er al voorlopige reacties zijn en hoe deze nieuwe kerndoelen zich verhouden tot en afgestemd zijn op de nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo¹. De Minister geeft tevens aan deze kerndoelen op scholen te willen testen. De leden vragen hoe de Minister invulling geeft aan die praktijktoets.

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat er geprobeerd wordt om heldere grenzen te stellen over wat scholen wel of niet vanuit de onderwijsvrijheid mogen doen. Deze leden lezen in de kabinetsreactie dat de burgerschapsopdracht de buitengrens vormt voor de vrijheid van onderwijs. Zij vragen op dit gebied verduidelijking. De burgerschapsopdracht ziet onder andere toe op het bevorderen van sociale cohesie, respect voor en kennis van de Grondwet en universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, het toerusten van

¹ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

kinderen om deel uit te maken van de pluriforme Nederlandse samenleving en het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Als de buitengrens van de vrijheid van onderwijs wordt gedefinieerd door deze burgerschapsopdracht, deelt de Minister dan de interpretatie dat uit deze inkadering van de vrijheid van onderwijs een acceptatieplicht van leerlingen en leraren op scholen volgt? De leden van de D66-fractie vinden het namelijk moeilijk te rijmen dat er vanuit de burgerschapsopdracht door scholen gestreefd moet worden naar het bevorderen van sociale cohesie en dat scholen respect voor verschillen moeten bijbrengen, terwijl scholen óók leerlingen aan de poort mogen weigeren wegens die precieze verschillen. Hoe ziet de Minister dat? Is het weigeren van leerlingen niet in strijd met de burgerschapsopdracht? Daarnaast vragen deze leden welke gevolgen de nieuwe invulling van de buitengrens van de onderwijsvrijheid heeft voor het beleid van het kabinet. Worden toezichtskaders en het handhavend instrumentarium ook aangepast?

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast in de beslisnota dat in een eerdere versie van de kabinetsreactie de Nashville-verklaringen en naar sekse gescheiden onderwijs genoemd werden als voorbeelden van praktijken die ooit werden beschermd door artikel 23 van de Grondwet, maar die in de context van de huidige burgerschapsopdracht niet langer acceptabel zijn. Deze leden vragen daarom of de Minister nog steeds van mening is dat deze voorbeelden niet acceptabel zijn onder deze nieuwe invulling van de vrijheid van onderwijs. Zij zijn van mening dat er, ongeacht hoe de vrijheid van onderwijs wordt ingekaderd met of zonder acceptatieplicht, geen ruimte bestaat voor het vragen van identiteitsverklaringen. Zij vragen of de Minister het hiermee eens is.

De leden van de D66-fractie zijn verder van mening dat het van belang is om burgerschap op scholen in de praktijk te brengen, bijvoorbeeld door leerlingenparticipatie en leerlingenraden. Deze leden vragen of de Minister een beeld heeft van hoeveel scholen in het voortgezet onderwijs een leerlingenraad hebben. Is de Minister bereid om er wettelijk voor te zorgen dat iedere school een leerlingenraad heeft en dat landelijk dezelfde richtlijnen gelden wat betreft het ondersteunen van de leerlingenraad?

De leden van de D66-fractie vragen verder waarom de Minister nog niet het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting voor de medezeggenschapsraad heeft geregeld. Deze leden merken op dat in een eerdere brief over het eindrapport «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap» gemeld werd dat dit wetsvoorstel niet verder wordt gebracht, omdat er geen behoefte aan zou zijn.² De leden ontvangen echter signalen vanuit de medezeggenschap dat er wel belangstelling is voor het instemmingsrecht, mits medezeggenschapsleden daarin gefaciliteerd worden met opleidingsmogelijkheden en tijd. De leden vragen daarom of de Minister het ermee eens is dat het gaat om het beter ondersteunen en faciliteren en tegelijkertijd de medezeggenschap toerusten met voldoende rechten. Is de Minister bereid het eerdere standpunt te heroverwegen?

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten».

² Kamerstuk 31 293, nr. 692.

Volgens de leden van de CDA-fractie is het voor de liberale medemens een wonderlijke stelling, maar deze leden stellen dat de mens geen individu is, maar een persoon in relatie tot de ander. De mens is geen «zak vol chemicaliën en de rest is toeval», maar een bezielde wezen dat hoe dan ook deel uitmaakt van een gemeenschap. Zonder bestaanszekerheid gaat het niet. Maar een mens heeft meer nodig, zoals het gevoel deel uit te maken van een groter geheel, en de wetenschap dat je er als mens toe doet, dat je in deze wereld een belangrijke rol hebt te vervullen. Gemeenschapszin en zingeving dus. In eerste instantie wordt een kind opgevoed door zijn of haar ouders. In tweede instantie door de gemeenschap waar het kind deel van uitmaakt. En, wanneer het kind wat ouder is, vindt een belangrijk deel van de opvoeding op school plaats. Het is dus belangrijk dat ouders vrij zijn een school te kiezen die aansluit bij de waarden die zij belangrijk vinden, wat met artikel 23 van de Grondwet mogelijk is. Artikel 23 van de Grondwet borgt de vrijheid van onderwijs en de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Dit zorgt ervoor dat ouders kunnen kiezen voor een school die aansluit bij hun levensovertuiging of opvattingen over onderwijs en vorming. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt ook dat moet worden voldaan aan «deugdelijkheidseisen»: de objectieve criteria die voor alle scholen gelden, zoals de eisen die aan leraren worden gesteld en het voldoen aan de kerndoelen. De inspectie houdt hier toezicht op. Artikel 23 van de Grondwet zorgt er niet alleen voor dat ouders kunnen kiezen voor een school die aansluit bij hun levensovertuiging of opvattingen over onderwijs en vorming, maar ook dat ouders de mogelijkheid hebben om zelf een school te stichten.

De leden van de CDA-fractie stellen dat onderwijs geen zaak is voor het individu. Onderwijs is een zaak van de gemeenschap. Maar wie met een liberale blik naar de wereld kijkt, ziet onderwijs juist wel als een investering in een individu, betaald met zuurverdiend belastinggeld. Onderwijs hoort efficiënt en doelmatig te zijn. De school als een bedrijf waar klanten diploma's kopen, om daarna zelfvoorzienend te zijn en een bijdrage te kunnen leveren aan de bv Nederland. Scholen zien zichzelf ook steeds meer als een bedrijf, inclusief aansturing van bestuurders per spreadsheet. Een disproportioneel deel van hun tijd, geld en energie gaat op aan het werven van nieuwe klanten. Hoe meer klanten, hoe beter de school, is het idee. En met klanttevredenheidsonderzoeken in plaats van kwaliteitszorg. De leraar wordt een dienstverlener en de ouders en leerlingen consumenten van onderwijs waarover geklaagd mag worden als het product niet naar hun zin is. De gevolgen van dit denken zijn rampzalig voor het onderwijs.

Maar goed onderwijs is emancipatie, is verheffing, aldus de leden van de CDA-fractie. Een investering van de gemeenschap in de toekomst van diezelfde gemeenschap. De school is geen bedrijf, maar een waardengemeenschap waar bevlogen mensen waardevolle kennis, kunde en ervaring overbrengen aan leerlingen. En leerlingen, maar zeker ook hun ouders, zijn geen consumenten die een diploma kopen. Het zijn medeproducenten van goed onderwijs. Keer op keer wijst onderzoek uit dat scholen met een heldere en duidelijke visie en grote betrokkenheid en instemming van ouders op en met die visie, beter scoren op resultaten en op welbevinden van leraar en leerling. Ooit is de gedachte gekomen dat ouders thuis opvoeden en zich niet met de school moeten bemoeien. En dat scholen zorgen voor kennisoverdracht en zich niet bezighouden met opvoeding. Wat deze leden betreft is dat een schadelijke illusie. Ouders en scholen horen elkaar aan te vullen. Zo zijn onze manieren. Graag ontvangen de leden een reactie op dit betoog.

De leden van de CDA-fractie hebben tevens nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie betreuren de wijze waarop dit onderwerp uiteindelijk niet controversieel is verklaard. Deze leden moedigen de Minister daarom aan om geen haast te maken met de verdere behandeling van dit onderwerp en dit te laten liggen tot er een nieuwe coalitie is vormgegeven.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan uiteenzetten hoe de Grondwet werkt: hoe verhouden artikel 1 en artikel 23 van de Grondwet zich tot elkaar. En als het gaat om artikel 1 van de Grondwet, tegen welke partij moet iedereen beschermd worden als het gaat om gelijke behandeling en discriminatie?

De leden van de CDA-fractie vragen of het conform de Grondwet is om te stellen dat «de eigen visie van een school (...) een aanvulling (kan) zijn op deze opdracht». En waar verwijst «deze» precies naar in voorgaande zin, te vinden op pagina 2 van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies? Is de Minister het eens dat hier sprake is van een perspectiefwisseling, aangezien vanouds juist wél de eigen overtuiging en visie van de school centraal staat in haar onderwijs en schoolcultuur?

De leden van de CDA-fractie vragen ook waarom de Minister de burgerschapsopdracht plaatst bóven artikel 23 van de Grondwet, als leidende invulling van de onderwijsvrijheid en ook als grens aan de onderwijsvrijheid. Hoe moeten deze leden dat zien in lijn met de historie van artikel 23 van de Grondwet, de wetsgeschiedenis van de burgerschapsopdracht en het pluriforme karakter van de samenleving?

De leden van de CDA-fractie vragen verder in hoeverre het vanuit de overheid opdragen van vereiste werkwijzen of denkbeelden bijdraagt aan (het gevoel van) veiligheid. En wanneer zijn volgens de Minister de aanhoudende zorg van het kabinet voor het onderwijs enerzijds en de vrijheid van scholen anderzijds met elkaar in evenwicht?

Is de Minister het eens met de leden van de CDA-fractie dat het in een democratie niet zo mag zijn dat een bepaalde groep burgers van nature meer rechten of plichten heeft dan een andere groep, bijvoorbeeld groepen burgers die een bepaald geloof aanhangen? Wat is in het licht van de vorige vraag de reden dat de Minister levensbeschouwing en democratie tegenover elkaar zet?

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de kabinetsreactie een aantal keer terugkomt dat kinderen zichzelf moeten zijn en dat er een klimaat gegarandeerd moet worden waarin dit mogelijk is. Deze leden vragen of deze nadruk op autonomie en vrijheid niet eenzijdig is en te sterk is aangezet. Binnen onze democratische rechtsstaat bestaat individuele vrijheid, maar toch nooit onbegrensd? En botst deze nadruk op autonomie en vrijheid niet met actief burgerschap en sociale cohesie? Voor actief burgerschap en sociale cohesie is toch juist gewenst dat burgers zich richten op de ander en op het belang van de ander?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie welke rol de ouders zouden moeten hebben volgens de Minister als het gaat om het democratisch burgerschap.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten» en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Minister reeds in de inleiding van de kabinetsreactie aangeeft dat het kabinet zich gebonden weet aan de afspraak die de toenmalige coalitie gemaakt heeft om geen wijzigingen aan te brengen in artikel 23 van de Grondwet. Deze leden vragen het kabinet in hoeverre dit punt het schrijven van deze kabinetsreactie belemmerd heeft. Welke problemen constateert het kabinet, waarvan de aanpak bemoeilijkt wordt door de huidige «onderwijsvrijheid»? Erkent het kabinet dat de vrijheid van onderwijs in de praktijk leidt tot een onderwijsstelsel dat, zeker in vergelijking met andere landen, relatief gesegregeerd is? En hoe verhoudt dit zich met de wens van het kabinet om binnen het klaslokaal botsende meningen bij elkaar te laten komen? Erkent het kabinet dat de huidige vormgeving van onze «onderwijsvrijheid» daar belemmerend bij kan werken?

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet kan aangeven welke nieuwe acties er zijn ingezet naar aanleiding van het eerste advies van de Onderwijsraad over een gemeenschappelijke kern, want deze leden merken op dat zij vooral over reeds lopend beleid op dit punt lezen. Een soortgelijke vraag hebben de leden bij de tweede en derde aanbeveling van de Onderwijsraad. In hoeverre ziet dit kabinet het advies van de Onderwijsraad als een aansporing om ook daadwerkelijk iets te veranderen? Of is het naar de mening van het kabinet vooral een onderstreping van het eigen beleid?

De leden van de SP-fractie vragen hoe het nog altijd mogen hanteren van substituu-kerndoelen voor bijzondere scholen zich verhoudt tot de omarmde aanbeveling om de gemeenschappelijke kern duidelijker te formuleren. Kan het kabinet de Kamer een overzicht van deze substituu-kerndoelen doen toekomen? En checkt de inspectie of deze voldoen aan de wettelijke kaders? Is zoiets als een substituu-kerndoel volgens het kabinet de enige logische uitkomst van artikel 23 van de Grondwet zoals we dit kennen of is hier sprake van interpretatie in de loop der jaren? Anders gesteld: de leden vragen aan het kabinet of het mogelijk is om binnen het huidige stelsel inclusief artikel 23 van de Grondwet afscheid te nemen van het fenomeen substituu-kerndoelen. En hoe verhouden richtingspecifieke uitzonderingsgronden in bijvoorbeeld het benoemingsbeleid van scholen zich tot de vermeend omarmde waarde van gelijkwaardigheid?

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of het kabinet de kritiek deelt van VOS/ABB³ dat het advies van de Onderwijsraad weliswaar raakt aan de positie van het openbaar onderwijs, maar dat het primaat hiervan zoals bedoeld in de Grondwet wordt miskend. Is het kabinet bereid om, conform het eerder gedane voorstel van de SP⁴, de garantiefunctie van het openbaar onderwijs steviger te verankeren, bijvoorbeeld door elke eerste nieuwe school in een nieuwbouwwijk openbaar te laten zijn?

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brieven van de inmiddels demissionaire Minister. Deze leden waarderen de vrijheid van onderwijs die verscheidenheid mogelijk maakt binnen het onderwijsbestel en tegemoetkomt aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde pedagogische opvatting, (levens)overtuiging of religie. De Onderwijsraad adviseerde echter terecht om de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat meer centraal te stellen bij het bepalen van de

³ VOS/ABB: Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen

⁴ Kamerstuk 35 050, nr. 18.

grenzen aan onderwijsvrijheid en overheidszorg. Scholen hebben verplichtingen die volgens de Onderwijsraad de gemeenschappelijke kern vormen van het onderwijs binnen het publiek bekostigde bestel. Op basis van de democratische rechtsstaat bestaan er verboden die de buitengrens vormen van de vrijheid van onderwijs. De democratische rechtsstaat vormt ook een richtsnoer voor de manier waarop de overheid haar zorg voor het onderwijs hoort gestalte te geven. Is de Minister het eens met het oordeel van de VOS/ABB dat artikel 23 van de Grondwet als grondrecht niet op zichzelf staat, maar nadrukkelijk in verband staat met de andere grondrechten, zoals passend is in een democratische rechtsstaat?

De Minister memoreert in zijn brief dat het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» van januari 2022 hem klemzet bij voorstellen tot herziening van het Grondwetsartikel, maar de beide brieven die nu aan de orde zijn, dateren van enkele dagen vóór de val van het kabinet in 2023. Kunnen de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie méér daadkracht van de Minister verwachten, nu de Kamer de wijziging van artikel 23 van de Grondwet niet controversieel heeft verklaard? Wil de Minister bij de betekenis van de democratische rechtsstaat voor de onderwijsvrijheid doorpakken, zoals ook demissionair Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs te kennen heeft gegeven te willen doorpakken bij de bestrijding van het lerarentekort? Zo ja, op welke punten kan de Minister dan zijn brief aanvullen, nu hij zijn handen meer vrij heeft?

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie lezen in de stukken, die in reactie op het Woo-verzoek inzake artikel 23 Grondwet en met name over het Onderwijsraadadvies openbaar werden gemaakt⁵, «dat in het huidige tijdsframe de belangen van het kind in het onderwijs voorop moeten staan. Kinderen moeten onderwijs krijgen dat bijdraagt aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, en daarmee voorbereidt op actieve deelname aan de democratische rechtsstaat. Daarnaast moeten leerlingen zich in het onderwijs altijd vrij en veilig voelen.» Benoemd wordt dat dit een perspectiefverschuiving is ten opzichte van de afgelopen vijftig jaar, waarin bij de inrichting van scholen de vrijheid van ouders om een keuze te maken voor onderwijs dat paste bij hun levensbeschouwing of opvoedingsideaal centraal stond. Deze leden vragen of het niet beter is om deze perspectiefverschuiving te codificeren in de Grondwet. Nederland kent wel een leerplicht, maar een recht op onderwijs bestaat niet echt en te vaak blijven in Nederland kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd verstoken van onderwijs. De leden willen dat een recht op onderwijs of ontwikkeling, dat aansluit bij de behoefte en capaciteiten van het individuele kind, wordt verankerd in de Grondwet. Deelt de Minister deze wens? Zo nee, waarom (nog) niet?

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vinden het hoog tijd om artikel 23 van de Grondwet te moderniseren. Vanzelfsprekend eisen deze leden ook dat alle scholen de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat onderschrijven. Daarnaast willen zij dat het scholen nadrukkelijk verboden wordt om kinderen of leraren te weigeren op basis van hun geloof of achtergrond en dat ouders geen leerplichtonthefving meer krijgen en geen vergoeding voor het leerlingenvervoer voor hun kind op grond van geloofsovertuiging. Kan de Minister puntsgewijs specificeren in hoeverre hij met de voorstellen die hij doet in of naast zijn reactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten» adequate oplossingen biedt voor de bovengenoemde problemen en misstanden, die deze leden signaleren?

⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 253.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie achten het voor de aanpak van hedendaagse uitdagingen noodzakelijk dat de overheid zich vanuit haar zorgplicht voor het onderwijs op een eenduidige manier tot de publiek bekostigde scholen verhoudt. Toch constateren deze leden dat de richtingspecifieke rechten en uitzonderingen via waarborging van artikel 23 van de Grondwet in afzonderlijke Kamerbrieven en wetsvoorstellen behouden blijven. Hoe verhouden die rechten en uitzonderingen zich tot de artikelen 1, 3 en 6 van de Grondwet, bijvoorbeeld ook bij het aanname- en benoemingsbeleid van scholen? Hoe beoordeelt de Minister dat tweederde van het funderend onderwijs (het bijzonder onderwijs) daadwerkelijk een gesloten toelatingsbeleid kan voeren? Staat dit niet haaks op het uitgangspunt van de beginselen van de democratische rechtsstaat, zoals ook VOS/ABB stelt?

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen hoe het begrip gelijkwaardigheid zich naar het oordeel van de Minister verhoudt met levensbeschouwingen waarin gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen en tussen hetero en lhbtq+ onder druk staat en van waaruit het onderwijs is ingericht. Wat moet zijns inziens leidend zijn? Hebben basisscholen bijvoorbeeld de vrijheid om, bij onderwijs over seksuele diversiteit in het kader van kerndoel 37, vanuit bijvoorbeeld de levensovertuiging een contraverhaal te laten vertellen als leidend?

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad. Op een aantal punten hebben deze leden nog behoefte aan verdere toelichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister schrijft dat de onderwijsvrijheid haar grens vindt, daar «waar de opvatting van een school, of het handelen dat daaruit volgt, in strijd is met de burgerschapsopdracht en met de waarden waarvoor de opdracht staat». Deze leden zijn het met de Minister eens dat het recht op een eigen visie van een school nooit kan worden gebruikt als excuus om niet aan de gegeven opdracht te voldoen. Kan de Minister echter toelichten hoe de onderwijsvrijheid, juridisch gezien, wordt begrensd door de waarden? Volgens de leden kan onderwijsvrijheid enkel wettelijk worden begrensd.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister de visie van de Onderwijsraad onderschrijft dat scholen een eigen verhaal, bijvoorbeeld ontleend aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school, aan de gemeenschappelijke kern mogen toevoegen, maar niet andersom. Deze leden vragen in dat licht of de Minister kan uiteenzetten hoe deze visie zich verhoudt tot artikel 23 van de Grondwet, waarbij juist de identiteit van de bijzondere school de kern vormt. Is de Minister het ermee eens dat artikel 23 van de Grondwet juist borgt dat scholen vanuit hun godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing invulling mogen geven aan de burgerschapsopdracht?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat al het burgerschapsonderwijs gegeven wordt vanuit eigen idealen en waarden. Verschillen ontdekken tussen denkbelden, inlevingsvermogen oefenen, confrontatie aangaan met andere opvattingen: dat is volgens deze leden van vitaal belang voor de democratische rechtsstaat én is per definitie waardengedreven. Er bestaat geen neutrale kern die te scheiden is van een «eigen verhaal». Deelt de Minister deze visie? Hoe reflecteert de Minister hierop in het licht van het standpunt van de Onderwijsraad?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de beslisnota's dat vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is meegegeven dat het onduidelijk is of de voorgestelde reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet juridisch houdbaar is en dat het een risico is om het artikel te beperken aan de hand van subjectieve normen. Hoe weegt de Minister deze overwegingen? Hoe reflecteert de Minister in dat licht op de juridische houdbaarheid van de gepresenteerde benadering?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen tevens in de beslisnota's diverse overwegingen van de inspectie. Zo vraagt de inspectie zich af of de scholen waar het aankomt op richting en inrichting niet meer ruimte hebben dan de brief op plekken doet vermoeden en constateert de inspectie dat de herprioritering van de burgerschapsopdracht en onderwijsvrijheid in de brief niet in lijn is met de wetsgeschiedenis van de burgerschapsopdracht. Deze leden vragen of de Minister per verzoek van de inspectie kan toelichten hoe de Minister daarop reflecteert en of de Minister kan toelichten waarom hij wel of niet tegemoet is gekomen aan het verzoek.

Tot slot merken de leden van de ChristenUnie-fractie, net als de ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zoals te lezen is in de beslisnota's, op dat de gepresenteerde benadering van onderwijsvrijheid significant anders is dan de benadering van onderwijsvrijheid zoals die eerder is geweest. Is er een aanleiding geweest voor de Minister om de oude benadering te veranderen, naast het advies van de Onderwijsraad? Zo ja, wat is deze aanleiding?

Inbreng van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie nemen kennis van de kabinetsreactie op «Grenzen stellen, ruimte laten». De Onderwijsraad heeft een genuanceerd rapport neergelegd dat zorgvuldig probeert te balanceren tussen ruimte en grenzen.

De leden van de BBB-fractie nemen met instemming kennis van de opvatting van het kabinet dat het vanwege pluriformiteit in opvattingen noodzakelijk is dat een school leerlingen duidelijke mechanismen en handvatten biedt om daarmee om te gaan. Zodoende wordt een veilige omgeving gecreëerd voor iedereen, waarin leerlingen daadwerkelijk sociale en maatschappelijke competenties kunnen leren. In dat licht bezien is de begrenzing van de onderwijsvrijheid wanneer een opvatting van een school, of het handelen dat daaruit volgt, in strijd is met de burgerschapsopdracht en met de waarden waarvoor de opdracht staat, inderdaad een continu spanningsveld. Het gaat om de vraag hoe pluriformiteit en conformiteit aan basiswaarden zich tot elkaar verhouden.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister naar een reflectie op de ruimte binnen de basiswaarden voor een veelkleurigheid aan opvattingen, ook als deze opvattingen haaks staan op wat de meerderheid van dit moment vindt. Moeten scholen zich vastpinnen op de uitgangspunten van vrijheid, gelijkheid en broederschap, zoals geïntroduceerd tijdens de Franse Revolutie en feitelijk volop in gebruik genomen bij de oprichting van de Derde Franse Republiek? Zijn deze waarden absoluut en onveranderlijk in de tijd?

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen de pluriforme ruimte om een dialoog te voeren vanuit een eigen identiteit waarin de primaire inspiratiebronnen mogelijk andere kunnen zijn dan die van de Verlichting of die van de Franse Revolutie. Deze vraag is wellicht

wat zwart-wit, maar de Onderwijsraad stelt in het rapport dat vage grenzen voortdurend en onnodig strubbelingen en onzekerheid geven.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister hoe moet worden aangekeken tegen de opmerking in het rapport van de Onderwijsraad dat onduidelijkheid over grenzen scholen onnodig kwetsbaar maakt, waar in een pluriforme samenleving toch al voortdurend discussie over waarden kan ontstaan. Is het de bedoeling dat de voortdurende discussie over waarden stopt, zodat er eindelijk onmiskenbaar duidelijkheid bestaat over de grenzen van scholen? Maar daarmee is toch alle pluriformiteit in de samenleving teruggebracht tot een veelkleurigheid die zich beperkt tot een onbenoemd aantal grijsschakeringen?

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister wie de normering vaststelt van de basiswaarden. Het rapport benadrukt volgens deze leden terecht de taak van de wetgever en rechter als hoeders van de buitengrenzen. Daarbinnen, met de buitengrens als rand van een cirkel voorgesteld, is de begrenzing van de harde kern met basiswaarden en de groene zone waarbinnen pluriforme keuzes mogen worden gemaakt, minder hard dan de benaming en de fleurige figuur doet voorkomen.⁶ Hoever kan toetsing door de inspectie gaan wanneer, als het erop aankomt, alleen de absolute buitengrenzen zoals het Wetboek van Strafrecht en de wetgeving rond gelijke behandeling als harde normeringen kunnen gelden? Heeft in de praktijk feitelijk de inspectie het laatste woord over wat er binnen de cirkel plaatsvindt?

De leden van de BBB-fractie zijn benieuwd of toetsing aan de hand van een door de inspectie te hanteren uitgebreider normenkader, waarvan de grenzen niet hard zijn vast te stellen, haast onontkoombaar leidt tot het versmallen van de ruimte die onmisbaar is voor het voeren van een pluriforme dialoog. Met als gevolg het versmallen van de groene ruimte in de cirkel van eerder genoemde figuur. Hoe kijkt de Minister aan tegen het waarborgen van ruimte voor fricties tussen en botsingen van waarden in het licht van het gegeven dat toetsing door de inspectie, die zich van het kabinet expliciet niet terughoudend hoeft op te stellen, tot het versmallen van de bandbreedte voor pluriformiteit kan leiden? Deze leden vragen de Minister daarbij in overweging te nemen dat het rapport van de Onderwijsraad nadrukkelijk stelt dat uitvoerende en toezichthoudende overheidsinstanties geen eigen normen mogen toevoegen: «Ze horen respect op te brengen voor de ruimte die de wetgever scholen laat. Daarom betrachten ze in de uitleg en toepassing van wetgeving terughoudendheid en een gepaste ruimte voor eigenheid». Wat gaat het kabinet ondernemen om gemeenten duidelijk te maken dat zij zich niet hebben te bemoeien met de inhoud van het onderwijs?

De leden van de BBB-fractie constateren tot slot dat de komende periode de ondersteuning van scholen door het Expertisepunt Burgerschap verder wordt uitgebreid, onder andere via de inzet van zogenoemde burgerschapsexperts. Deze leden zijn benieuwd of het kabinet het van belang acht om te voorkomen dat deze deskundigen opvattingen huldigen die naadloos op elkaar aansluiten. Dit vanuit de veronderstelling dat vakinhoudelijke expertise over de burgerschapsopdracht iets anders hoort te zijn dan het huldigen van dezelfde set aan inhoudelijke opvattingen.

⁶ Onderwijsraad, oktober 2021, «Grenzen stellen, ruimte laten», (<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten/OWR+Grenzen+stellen%2C+ruimte+laten.pdf>), figuur 1 op pagina 26.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie van het kabinet op het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet. Deze leden constateren met verontrusting dat het kabinet nauwelijks lijkt te beseffen dat de beleidsbrief op een staatsrechtelijk ontoelaatbare wijze poogt de essentie van een Grondwetsartikel om te keren. Zij menen dat het zeker niet aan een demissionair kabinet is om op een dergelijk omstreden pad voort te gaan en dat dit zeker niet past bij het doen van «al hetgeen in het landsbelang noodzakelijk is».

De leden van de SGP-fractie vragen ter inleiding waarom de Minister niet zelf vanuit een eigenstandige afweging besloten heeft, onafhankelijk van een eventuele controverse verklaring, de verdere behandeling van de visievorming over een Grondwetsartikel, in casu artikel 23, aan een nieuw kabinet over te laten. Deze leden merken op dat het feit dat de Kamer niet besloten heeft het dossier controversieel te verklaren, nog geen opdracht betekent om de beantwoording zo mogelijk door het demissionaire kabinet te laten plaatsvinden. Zij vragen de Minister de verantwoordelijkheid voor het vervolg aan het volgende kabinet over te laten. Waarom zou dit proces door een demissionair kabinet verder behandeld moeten worden, terwijl het zelf jarenlang gedraald heeft om met een kabinetsreactie te komen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het langdurige proces van de visievorming over artikel 23 van de Grondwet gaandeweg een steeds verdergaande vernauwing van de visie heeft plaatsgevonden. Deze leden wijzen erop dat de Onderwijsraad in de informerende notitie «Onderwijsvrijheid én overheidszorg»⁷ aanvankelijk nog het vrijwel volledige bereik van het onderwijsartikel in het oog had, maar dat het vervolgadvisie en de beleidsreactie erop zijn verzand in een zeer specifieke focus op burgerschap. De leden vinden het een gemiste kans en vermorste tijd dat nu ten aanzien van allerlei andere relevante vragen en actuele uitdagingen nog steeds geen visievorming vanuit artikel 23 van de Grondwet plaatsvindt. Zij noemen als voorbeeld dat al jarenlang nauwelijks wezenlijke doordienking plaatsvindt van de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het openbaar onderwijs, terwijl zich onder meer door de hoge instroom van nieuwkomers allerlei nieuwe opgaven hebben aangediend. Zij vragen een toelichting op de gang van zaken en een onderbouwing van de keuzes van het kabinet in dit proces.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbazing gelezen dat het kabinet geen enkele spanning lijkt te veronderstellen tussen de afspraak in het coalitieakkoord dat het kabinet geen voorstellen doet tot herziening van artikel 23 van de Grondwet en de stelling dat de kabinetsreactie daartoe geen voorstellen bevat. Deze leden constateren dat die stelling enkel formeel te verdedigen valt, in die zin dat geen aanpassing van de tekst van de Grondwet beoogd wordt, maar dat dit materieel niet vol te houden is. Onderkent de Minister dat ook de interpretatie van een Grondwetsartikel van wezenlijk belang is en dat bij die interpretatie tot op heden door het kabinet de historisch-grammaticale methode altijd als leidend is geaccepteerd? Hoe kan de Minister beweren dat een herziening materieel gezien niet aan de orde is, terwijl uit de departementale voorbereiding van de beleidsbrief onomwonden blijkt dat een fundamentele herprioritering van de burgerschapsopdracht boven de onderwijsvrijheid welbewust beoogd is en dat die herprioritering ambtelijk bevestigd wordt als een koerswijziging ten opzichte van de tot op heden geldende uitleg?

⁷ Onderwijsraad, 9 december 2019, «Onderwijsvrijheid én overheidszorg».

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet constant wil benadrukken hoe voor de invulling van artikel 23 van de Grondwet de burgerschapsopdracht bepalend is. Deze leden zijn gelet op deze persistente behoefte benieuwd naar een onderwijsrechtelijke onderbouwing van de genoemde stelling. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de heersende constitutionele norm dat een formele wet niet bepalend kan zijn voor de uitleg van een Grondwetsartikel, maar dat de Grondwet andersom juist bepalend is voor de reikwijdte van formele wetgeving? Keert de Minister de juridische hiërarchie hiermee niet om? De leden merken op dat de wetgever een grote verantwoordelijkheid heeft om recht te doen aan de bedoeling van de Grondwet, zeker in een stelsel waarin rechterlijke constitutionele toetsing ontbreekt. Tegen die achtergrond vragen zij waarom de Minister bij het voornemen om tot een herprioritering te komen naast het advies van de Onderwijsraad niet uitgebreid juridische deskundigen heeft geraadpleegd, mede gezien de uit de beslisnota's blijkende waarschuwing van de afdeling constitutionele zaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in dezen niet blindelings op de Onderwijsraad vertrouwd kan worden.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het kabinet, in aansluiting op de Onderwijsraad, uitgaat van de gedachte dat het eigen verhaal van burgers niet langer de basis van de grondwettelijke regeling kan zijn, maar slechts een bijzaak en toevoeging, omdat de tot op heden geldende visie «niet meer zou passen bij deze tijd». Deze leden zien met interesse een beschouwing tegemoet over het bijzondere en unieke karakter van onze huidige tijd die overtuigend onderbouwt dat een herprioritering binnen artikel 23 van de Grondwet nodig is. De leden constateren dat de bijzondere veranderingen in de tijd zich kennelijk in de afgelopen tien jaar hebben voltrokken, aangezien het voorlaatste advies van de Onderwijsraad⁸ nog geen aanleiding vormde voor een herprioritering. Zij constateren dat de beleidsbrief eigenlijk geen andere noodzaak tot herprioritering aanvoert dan de tijd waarin we leven, welke verwijzing volgens deze leden meestal geen indicatie is van een doorwrochte analyse.

De leden van de SGP-fractie vragen van de Minister vanuit rechtsstatelijk perspectief een uitgebreide reflectie op de stelling dat het niet langer wenselijk is om als uitgangspunt te hanteren dat burgers in het onderwijs hun eigen verhaal mogen vertellen, maar dat dit verhaal slechts een aanvulling zou mogen zijn op de van staatswege vastgelegde kern. Deze leden vragen of de Minister bekend is met de gedachte dat het juist tot de essentie van de liberale democratie behoort dat in allerlei maatschappelijke domeinen juist de vrijheid van burgers voorop staat om hun eigen overtuiging te hebben en uit te dragen en dat de overheid zich bij het trekken van grenzen tot het noodzakelijke moet beperken, in dit specifieke geval als het gaat om de wettelijke burgerschapsopdracht. Wat vindt de Minister van die visie, die door zijn ambtsvoorgangers altijd met verve werd verdedigd?

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de kritiek van de inspectie, die blijkt uit de beslisnota's, dat het kabinet de vrijheid van (in)richting in de kabinetsbrief beperkter voorstelt dan deze in werkelijkheid is. Waarom is deze opmerking van de toezichthouder geen waarschuwingslampje geweest om de koers bij te stellen en niet mee te gaan op het pad dat de Onderwijsraad voorstelt?

⁸ Onderwijsraad, 5 april 2012, «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief».

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens een reactie op de constatering van de inspectie dat de visie die het kabinet beschrijft merkwaardig genoeg precies omgekeerd is aan wat de regering tijdens de zeer recente wetsbehandeling van de burgerschapsopdracht in het parlement heeft betoogd. Deze leden vragen hoe zij de status van de beschreven herprioritering in constitutioneel perspectief moeten zien, mede in het licht van de opmerking dat het kabinet geen herziening van artikel 23 van de Grondwet beoogt. Snapt de Minister dat hij van de inspectie niet kan verwachten het grondwettelijk verankerde toezicht te laten bepalen, en nu dus te wijzigen, door een beleidsbrief uit 2023, die achteraf mogelijk niet meer zal blijken te zijn dan een ongelukkige gril van de zo hoog aangeslagen huidige tijd? Waardeert de Minister het fiere karakter van de inspectie positief om zich eerst en vooral te willen laten leiden door een constitutioneel verantwoord kompas? Volstaat de Minister met deze brief als een vrijblijvende losse gedachteflodder of is dit toch een opmaat voor het indienen van een wetsvoorstel of, wat volgens deze leden de koninklijke weg zou zijn, een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat vrijwel de gehele brief van het kabinet bestaat uit enerzijds de rol van de overheid om de gemeenschappelijke kern beter en uitgebreider te positioneren, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat de vrijheid van scholen beter begrensd en afgegrensd moet worden. Kan de Minister zich voorstellen dat scholen hierdoor de indruk krijgen dat er weinig vertrouwen meer bestaat dat scholen hun vrijheid doorgaans op verantwoorde wijze gebruiken en dat de Minister het belang van die vrijheid slechts beperkt lijkt te zien? Zou het kunnen helpen als de Minister meer uitgaat van een benadering van vertrouwen in het onderwijs? Hoeveel ernstige misstanden ten aanzien van burgerschap zijn er nu eigenlijk geweest die rechtvaardigen dat met veel kabaal een nieuwe koers moet worden ingezet? Zou het niet beter zijn geweest om na enkele jaren eerst eens zorgvuldig de resultaten te bezien van de recente wetswijzigingen in plaats van een strakkere interpretatie af te kondigen ongeveer op het moment dat de nieuwe wetgeving nog in werking moet treden? Hoe reflecteert de Minister op dit bestuurlijke optreden van het kabinet?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister reageert op de kritiek vanuit het onderwijsveld dat de beleidsreactie de gemeenschappelijke kern en de visie van de school veel te veel tegenover elkaar plaatst in plaats van in beginsel uit te gaan van harmonie. Onderkent de Minister dat de door het kabinet gekozen benadering juist kan bijdragen aan een gevoel van miskennen en vervreemding en dat daardoor juist polarisatie kan worden gevoed? Hoe verwacht de Minister met de gekozen benadering het onderwijsveld warm te maken en op een positieve wijze betrokken te krijgen? Deze leden merken tot hun treurnis dat de beleidsbrief van het kabinet door veel scholen, na alle geleverde inspanningen voor burgerschap, als een motie van wantrouwen wordt ervaren.

De leden van de SGP-fractie vragen de Minister om een toelichting op de gedachte die zowel in het advies van de Onderwijsraad als in de beleidsreactie te vinden is dat de gemeenschappelijke kern een objectieve, neutrale basis zou zijn en dat de visie van scholen slechts een aanvulling daarop kan zijn. Deze leden wijzen erop dat alleen al uit de literatuur in verschillende wetenschappelijke disciplines blijkt dat (de basiswaarden van) de democratische rechtsstaat geen massief blok beton vormen, maar dat allerlei visies mogelijk zijn die binnen de democratische rechtsstaat op respectvolle wijze naast elkaar kunnen bestaan. Ziet de Minister ook dat de visie op en uitwerking van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat juist ook bepaald kan worden door de overtuiging van burgers en dat daarin ook een belangrijk deel van de onderscheidende waarde van

scholen kan liggen? Deelt de Minister de constatering dat een visie op burgerschap per definitie voortkomt uit een levensbeschouwing en dat in een democratische rechtsstaat juist grote risico's ontstaan als een overheid dat onvoldoende beseft? Hoe draagt de Minister eraan bij dat de veelgenoemde basiswaarden van de democratie niet ten onrechte steeds meer verward gaan worden met een plicht om een seculier-liberale levensvisie te omarmen?

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op het in de beleidsbrief genoemde risico dat een school leerlingen isoleert of indoctrineert of discriminerende of antidemocratische overtuigingen overdraagt. Baseert de Minister zich op gegevens uit de praktijk van het bekostigde onderwijs of is het tot op heden vooral een theoretisch risico? Kan de Minister een voorbeeld noemen van inspectierapporten waarin daadwerkelijk geconstateerd werd dat de school de neiging had leerlingen te isoleren of te indoctrineren? Zo ja, komt dat geregeld voor? Kan de Minister opnieuw bevestigen dat de fundamentele gewetensvrijheid van eenieder om geen overtuiging opgelegd te krijgen niet zo ver kan gaan dat een school gehouden is om jegens leerlingen een sfeer van vrijblijvendheid uit te stralen over de overtuiging van de school?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de Minister met deze beleidsbrief wil afwijken van de lijn die tot op heden wordt aangehouden ten aanzien van het toezicht op lesmateriaal. Betekent het verhaal over «gemeenschappelijke kern en buitengrens» ook dat de inspectie intensiever toezicht zou moeten houden op lesmateriaal of ziet de Minister ook het risico dat scholen daarmee wel erg dicht op de huid wordt gekropen en dat dit gezien de grondwettelijk verankerde vrijheid van leermiddelen niet wenselijk is?

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot hoe de Minister vanuit het perspectief van burgerschap de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs ziet. Waarin schuilt nog de meerwaarde van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs wanneer het bijzonder onderwijs niet meer de plek is waar burgers in beginsel hun eigen verhaal mogen vertellen, terwijl het openbaar onderwijs uitgaat van een pluriformiteit die op respectvolle wijze recht doet aan uiteenlopende overtuigingen?

Reactie van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief «Kabinetsreactie Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten»». Deze leden onderschrijven het advies van de Onderwijsraad om onderwijsvrijheid zo te interpreteren dat een sterke gemeenschappelijke kern de basis vormt, maar dat ruimte moet worden gelaten voor het eigen verhaal van een school. De leden zijn met de Onderwijsraad van mening dat die ruimte begrensd dient te zijn. Zij delen tevens de mening van de Minister dat scholen openheid moeten tonen en ruimte moeten geven aan leerlingen en docenten om zichzelf te zijn. Zij hebben meerdere vragen.

Een gemeenschappelijke kern

De leden van de VVD-fractie lezen dat duidelijke wettelijke kaders nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan de burgerschapsopdracht. In hoeverre volstaat de huidige wetgeving?

De huidige burgerschapsopdracht is in 2021 verduidelijkt. Bevoegde gezagen dienen op doelgerichte en samenhangende wijze kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bij te brengen: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze basiswaarden zijn door de wetgever nader uitgewerkt, waarbij acht elementen als minimale kern worden aangewezen en uitgangspunt vormen voor het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie): vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, afwijzen van onverdraagzaamheid, afwijzen van discriminatie, autonomie en verantwoordelijkheidsbesef. Zodoende is de burgerschapsopdracht in voldoende mate omlijnd om daar uitvoering aan te geven en er toezicht op te houden.

Niettemin constateert de Onderwijsraad dat er ruimte is voor verduidelijking ten aanzien van de gemeenschappelijke kern in het onderwijs (wat moet) en de grenzen van de onderwijsvrijheid (wat mag niet). Hiertoe worden er kerndoelen burgerschap vastgesteld, in maart jl. zijn de conceptkerndoelen burgerschap opgeleverd. Uiteraard blijft er ruimte voor verduidelijking. Eventuele nadere uitwerkingen moeten er niet toe leiden dat scholen onbedoeld met nieuwe eisen worden geconfronteerd of dat onduidelijkheid ontstaat over de recent herziene eisen, terwijl het scholenveld nog volop bezig is met de realisering daarvan.

Past de huidige formulering van onderwijsvrijheid in de Grondwet bij de breed gesteunde burgerschapsopdracht?

Ja. De vrijheid van onderwijs, verankerd in artikel 23 van de Grondwet (hierna: Gw), is ingebed in de democratische rechtsstaat en vloeit daar ook uit voort. Degene die zich op de vrijheid van onderwijs beroepen, zullen dus altijd in overeenstemming met de democratische rechtsstaat moeten handelen en bij de inrichting van het onderwijs de democratische rechtsstaat als uitgangspunt moeten nemen. In die lijn mogen scholen worden verplicht een constructieve bijdrage te leveren aan de democratische rechtsstaat. Artikel 23 Gw geeft de wetgever dan ook de bevoegdheid zulke verplichtingen te stellen. Van deze bevoegdheid heeft de wetgever gebruik gemaakt bij het vaststellen van de (breed gesteunde) verduidelijkte burgerschapsopdracht in 2021. Deze is dus goed in overeenstemming met de formulering van de in artikel 23 Gw opgenomen onderwijsvrijheid.

Deze leden betwijfelen of bijvoorbeeld discriminatie effectief bestreden kan worden zolang het gelijkheidsbeginsel en onderwijsvrijheid nevenschikt zijn. Is een acceptatieplicht voor bijzondere scholen niet een logisch gevolg van de door de Onderwijsraad genoemde uitgangspunten van de democratische rechtstaat?

Zoals eerder aangegeven, vloeit ook de onderwijsvrijheid voort uit de democratische rechtsstaat. Hiermee wordt, zoals de Onderwijsraad het uitdrukt, immers ruimte gegeven aan de in de samenleving bestaande pluriformiteit. De regering onderschrijft het standpunt van de Onderwijsraad dat ruimte voor een denominatief gesloten toelatingsbeleid bij respect voor verscheidenheid als uitgangspunt van de democratische rechtsstaat past, mits er niet gediscrimineerd wordt naar andere persoonskenmerken. De Algemene wet Gelijke behandeling biedt hier dan ook een zekere ruimte voor (zie artikel 7 van die wet). Uiteraard zullen we ook altijd moeten blijven kijken of en welke stappen op dit vlak verder nog nodig zijn en ook of een acceptatieplicht wenselijk en noodzakelijk is, waarbij de grondwettelijke kaders uiteraard als uitgangspunt gelden.

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de uitvoering van de burgerschapsopdracht.

Kan de Minister toelichten wat voor effect de aangescherpte burgerschapsopdracht tot nu toe heeft gehad op het onderwijs? Ziet de Minister dat scholen hier op andere manieren uitvoering aan geven?

De verduidelijkte burgerschapsopdracht is sinds 2021 van kracht. Om scholen gelegenheid te geven de wettelijke eisen in het onderwijs te implementeren was het toezicht van de inspectie gedurende het eerste jaar (2021/22) overwegend stimulerend van karakter. Vanaf het schooljaar 2022/23 trad de inspectie ook handhavend op. Scholen die onvoldoende invulling gaven aan de wettelijke eis om op doelgerichte en samenhangende wijze het burgerschapsonderwijs in te vullen, kregen een herstelopdracht van de inspectie.

De meeste recente toezichtgegevens (beeld schooljaar 2023/24) laten globaal genomen zien dat op twee van de drie scholen in primair onderwijs (hierna: po), voortgezet onderwijs (hierna: vo) en speciaal onderwijs (hierna: so) een herstelopdracht aan de orde is; op deze scholen voldoet het onderwijs niet aan de wettelijke eisen. Dit betekent niet dat geen sprake is van bevordering van burgerschapscompetenties. Verreweg de meeste scholen geven daar meer of minder invulling aan. Daarbij is zowel sprake van aanbod en activiteiten gericht op bevordering van basiswaarden, als bevordering van sociale en maatschappelijke competenties. Herstelopdrachten hebben betrekking op het ontbreken van concrete leerdoelen of een planmatige opbouw. Ook is de bevordering van basiswaarden niet altijd afgestemd op de setting waarin leerlingen opgroeien. In dergelijke situaties is dus geen sprake van weigerachtige scholen, maar van gevallen waarin de kwaliteit van bevordering van burgerschap achterblijft bij wettelijke eisen en verdere ontwikkeling vraagt.

Hoe houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) hier nu toezicht op? Kan de Minister een overzicht geven in hoeveel gevallen al een aanwijzing is gegeven op basis van deze burgerschapsopdracht? En op welke andere manieren is aan de hand van de burgerschapsopdracht ingegrepen? Daarbij doelen deze leden bijvoorbeeld op het niet bekostigen van een nieuwe school.

Het toezicht van de inspectie is (uitsluitend) gebaseerd op wettelijke eisen. Deze hebben betrekking op onderwijskundige kenmerken (het onderwijs moet doelgericht en samenhangend zijn, en het geplande onderwijs moet op herkenbare wijze in de praktijk worden gebracht), op inhoudelijke eisen (bevordering van basiswaarden en van sociale en maatschappelijke competenties) en het schoolklimaat moet de basiswaarden weerspiegelen. De inspectie ziet daarop toe in regulier onderzoek op scholen en besturen, en als risico's daartoe aanleiding geven.

Voor inwerkingtreding van de wet verduidelijking burgerschapsopdracht is aan het Cornelius Haga Lyceum een aanwijzing gegeven mede wegens handelen in strijd met de destijds geldende burgerschapsopdracht. Deze aanwijzing heeft geen stand gehouden bij de rechter. Er zijn geen aanwijzingen (op grond van artikel 153, tweede lid, onder g, van de Wet op het primair onderwijs of gelijksoortige bepalingen in andere onderwijs-wetten) gegeven wegens overtreding van de thans geldende burgerschapsopdracht.

Sinds de invoering van de nieuwe stichtingsprocedure in 2021 dienen initiatiefnemers van een nieuwe school een positief advies te krijgen van de inspectie over de voorgenomen invulling van de zes deugdelijkheidseisen, hieronder valt ook de deugdelijkheidseis met betrekking tot het burgerschapsonderwijs. Dit is de nieuwe wettelijke burgerschapsopdracht. Vooral in de eerste ronde bleek dit voor een deel van de scholen een struikelblok en is een flink aantal initiatieven bij gebrek aan voldoende borging van burgerschap afgewezen. In de tweede en derde ronde stichtingsaanvragen zagen we dat nieuwe scholen al beter konden voldoen aan de wettelijke eisen.

Hoe verhoudt de wettelijk vastgelegde burgerschapsopdracht zich tot de door de Onderwijsraad genoemde uitgangspunten van de democratische rechtstaat.

De Onderwijsraad noemt in essentie twee categorieën van uitgangspunten van de democratische rechtsstaat: uitgangspunten die betrekking hebben op overheidshandelen (rechtmatigheid en betrouwbaarheid, onpartijdige en gematigde overheid, democratische overheid, beschermende en dienende overheid) en uitgangspunten die (mede) betrekking hebben op de verhouding tussen burgers onderling (erkenning van het bestaansrecht en de gelijkwaardigheid van anderen, geweldloosheid en zelfbeschikking, genot van fundamentele rechten en vrijheden, wederkerigheid in aanspraken op rechten en vrijheden, respect voor verscheidenheid en openheid, en verdraagzaamheid). Deze laatste categorie uitgangspunten komt terug in de wettelijke burgerschapsopdracht. De wettelijke burgerschapsopdracht draagt bij aan de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtstaat: vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Deze basiswaarden zijn verder uitgewerkt in vrijheid van meningsuiting en autonomie, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie, en verdraagzaamheid, het afwijzen van onverdraagzaamheid, begrip voor anderen en verantwoordelijkheidsbesef, als minimaal verplichte kern daarvan.

Zij lezen ook dat de Onderwijsraad vindt dat de nieuwe burgerschapsopdracht nog verdere uitwerking behoeft. Op welke manier geeft de Minister gehoor aan de aanbeveling van de Onderwijsraad dat de nieuwe burgerschapsopdracht nog verdere uitwerking behoeft? Blijft dat beperkt tot het vaststellen van de kerndoelen van het burgerschapsonderwijs?

De nieuwe wettelijke burgerschapsopdracht is een algemene opdracht aan scholen, die zowel onderwijskundige als inhoudelijke minimeisen omvat (zie het antwoord op vraag 5). De inhoud van het onderwijs wordt binnen de onderwijswetgeving voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs gereguleerd door middel van de kerndoelen. Met de verdere vertaling van het onderwijsinhoudelijke deel van de burgerschapsopdracht in nieuwe burgerschapskerndoelen, wordt daarbij aangesloten en krijgt de algemene opdracht aan scholen aanvullende inhoudelijke uitwerking en daarmee een nog stevigere wettelijke basis. Het is aan de overheid om erop toe te zien dat scholen de wettelijke verplichtingen realiseren. Scholen kunnen daarbij ondersteuning ontvangen vanuit het Expertisepunt Burgerschap waar nodig en daarnaast worden stappen gezet om leraren zo goed mogelijk toe te rusten op het geven van burgerschapsonderwijs.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Onderwijsraad stelt dat het Nederlandse onderwijs in democratisch burgerschap beter, doordachter en systematischer moet. Hoe reflecteert de Minister hierop? Op welke manier gaan de straks geactualiseerde kerndoelen voor burgerschapsonderwijs hieraan bijdragen?

Met de aanscherping van de wettelijke burgerschapsopdracht hebben we een belangrijke stap gezet in de duidelijkheid die scholen nodig hebben om te komen tot het verbeteren van het burgerschapsonderwijs aan leerlingen. Dat is nodig omdat het beheersen van burgerschapscompetenties en de noodzakelijke kennis, houdingen en vaardigheden betreffende burgerschap voorwaardelijk zijn voor deelname aan de samenleving en een onmisbare voorwaarde voor het voortbestaan voor een sterke democratische rechtsstaat. Met de aanvullende kerndoelen werkt SLO uit en stel ik in overleg met de Kamer vast wat leerlingen moeten kennen en kunnen op het niveau van kennis, vaardigheden en houdingen. De kerndoelen helpen scholen om hun burgerschapsonderwijs doordachter en systematischer in te richten.

De leden van de VVD-fractie delen de mening dat een school kinderen moet voorzien in kennis van respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat en in kennis van de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om deel te kunnen nemen aan een democratische rechtstaat. Hoe worden deze competenties, voor zover mogelijk, meetbaar gemaakt?

Scholen hebben de grondwettelijke vrijheid om al het onderwijs, en dus ook het burgerschapsonderwijs, op basis van de eigen levensbeschouwelijke en/of pedagogisch-didactische visie in te richten. Zeker voor een waardengevoelig thema als burgerschap is dat een belangrijk uitgangspunt. Genoemde vrijheid is echter niet absoluut. Scholen moeten zich in dit verband houden aan de relevante wettelijke verplichtingen, zoals neergelegd in de burgerschapsopdracht. Zoals volgt uit de memorie van toelichting vraagt de wettelijke burgerschapsopdracht van de school de resultaten te monitoren, om daarover verantwoording af te leggen, om het onderwijs zo nodig te verbeteren en om af te stemmen op wat de leerlingen nodig hebben. Een belangrijke gedachte daarbij is dat de doelen die de school stelt ten aanzien van burgerschap ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Monitoring van competenties van leerlingen is dan onmisbaar. Dat kan op verschillende manieren. Scholen kunnen zelf bepalen hoe ze dit doen, zo lang de doelen van de monitoring daarmee kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor zijn instrumenten beschikbaar, verschenen recent nieuwe instrumenten, en wordt door organisaties gewerkt aan verdere ontwikkeling van manieren om de resultaten in kaart te brengen. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkelingen en laat onderzoek doen naar mogelijkheden tot versterking van het instrumentarium dat aan monitoring van burgerschapscompetenties kan bijdragen.

Buitengrenzen

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de Minister en de Onderwijsraad dat de buitengrenzen van onderwijsvrijheid worden overtreden wanneer sprake is van handelingen waarvan het volkomen helder is dat deze niet verenigbaar zijn met de democratische rechtstaat, omdat zij in strijd zijn met de wet, met de rechten en de vrijheden van anderen of van de samenleving als geheel. Deelt de Minister de mening dat deze buitengrens niet alleen relevant is in het reguliere formele onderwijs, maar in het gehele onderwijs?

Ik deel die mening. Ik vind het van belang dat we ons als samenleving en overheid bekommeren om de buitengrenzen van de onderwijsvrijheid voor al het onderwijs. Buitengrenzen van de onderwijsvrijheid worden inderdaad overtreden wanneer er sprake is van handelingen waarvan het volkomen helder is dat ze niet verenigbaar zijn met de democratische rechtsstaat omdat zij in strijd zijn met de wet, met de rechten en vrijheden van anderen of van de samenleving als geheel. Dit soort handelingen

kunnen niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 23 van de Grondwet. Mede in dat kader werk ik bijvoorbeeld aan wetgeving voor het informeel onderwijs. Wel is het zo dat de overheid binnen het regulier onderwijs, vanwege haar verantwoordelijkheid voor de bekostiging en vanwege haar opdracht de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen, een specifieke rol heeft en meer van het onderwijs mag vragen dan dit het geval is binnen het informeel onderwijs.

Deze leden zijn van mening dat ook informeel, particulier en thuisonderwijs niet over de buitengrenzen van de onderwijsvrijheid heen mogen stappen. Welke stappen kunnen en moeten hiervoor genomen worden?

Ik vind het van belang dat we als samenleving en overheid onze verantwoordelijkheid nemen voor het bewaken van de buitengrenzen van de onderwijsvrijheid voor informeel, particulier en thuisonderwijs. Daarom werk ik aan wettelijke verankering van toezicht op informeel onderwijs. Ook voor thuisonderwijs werk ik hieraan. Voor scholen in het particulier formeel onderwijs geldt dat de burgerschapsopdracht al van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister zich aansluit bij het Onderwijsraadadvies dat stelt dat de overheid nog alerter mag zijn op de overschrijdingen van de buitengrenzen van artikel 23 van de Grondwet. Op welke manier gaat de overheid nog alerter zijn op deze overschrijdingen? En op welke termijn?

Zoals in de beleidsreactie van 3 juli 2023 is aangegeven is de overheid daar alert op door:

1. Herstelopdrachten aan scholen die niet voldoen aan de burgerschapsopdracht;
2. Aanscherping van de beleidsregel financiële sancties;
3. Uitbreiding van het bestuurlijk handavingsinstrumentarium.

Met de aanscherping van het toezicht vanwege de herziene wettelijke burgerschapsopdracht is ook het toezicht van de inspectie intensiever geworden. Deze lijn is tevens doorgetrokken in de nieuwe standaard basisvaardigheden in de onderzoekskaders van de inspectie, waarvan burgerschap nadrukkelijk onderdeel is.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat scherp toezicht op het overtreden van de buitengrenzen noodzakelijk is. Is de Minister van mening dat alle schendingen hiervan in beeld komen bij bijvoorbeeld de inspectie? Vindt de Minister dat onaangekondigde bezoeken hiervoor essentieel zijn?

De inspectie heeft mij laten weten dat er geen signalen bekend zijn die erop wijzen dat scholen in strijd handelen met basiswaarden. Het toezicht van de inspectie is zo ingericht dat de inspectie alert is op en reageert op signalen die op strijdigheid met basiswaarden kunnen wijzen. In het reguliere toezicht van de inspectie op scholen en besturen is bevordering van burgerschap een belangrijk aandachtspunt. Onderdeel daarvan is de bevordering van basiswaarden door de school, het optreden van de school tegen uitingen die in strijd zijn met basiswaarden, en proactieve aandacht van de school voor basiswaarden als leerlingen opgroeien in situaties waarin basiswaarden onder druk staan. De inspectie heeft mij laten weten dat het toezicht toereikend is om zo nodig effectief te kunnen optreden tegen strijdigheid met basiswaarden. De inspectie heeft de mogelijkheid om onderzoeken zonder vooraankondiging uit te voeren en zal als daarvoor aanleiding bestaat van die mogelijkheid gebruik te maken. Ik hecht daarom ook veel waarde aan onaangekondigde bezoeken.

Deze leden lezen dat de Onderwijsraad stelt dat andere overheidsinstanties dan de inspectie stevige bevoegdheden hebben om grensoverschrijdingen aan de kaak te stellen en te stoppen. Op welke overheidsinstanties doelt de Onderwijsraad?

De Onderwijsraad doelt hier op rechters, het College voor de Rechten van de Mens, politie en het Openbaar Ministerie. Deze hebben immers, net als de inspectie, bevoegdheden om grensoverschrijdingen aan de kaak te stellen en te stoppen.⁹ Het betreft hier overigens verschillende soorten van grensoverschrijdingen en daarmee zijn deze instanties en de inspectie complementair aan elkaar.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot hoe in andere landen deze buitengrens bewaakt wordt. Kan de Minister daar voorbeelden van geven? Deze leden menen dat het Nederlandse onderwijsbestel weliswaar uniek is, maar dat dit niet noodzakelijk betekent dat problemen als discriminatie, dwang en indoctrinatie in andere landen nooit voorkomen.

Er zijn daarin grofweg drie categorieën te onderscheiden. Allereerst zijn er landen met een vergelijkbaar bestel als Nederland: de Grondwet waarborgt de onderwijsvrijheid, maar door het stellen van aanvullende wettelijke eisen aan de inrichting van onderwijs, waar een inspectie toezicht op houdt, wordt een buitengrens gecreëerd. Zo bestaat in België (Vlaanderen) artikel 24 van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs naar overtuiging waarborgt en een ieder het recht geeft om hier eigen invulling aan te geven.¹⁰ Aanvullend wordt via o.a. de verplichte burgerschapsopdracht en een preventieve aanpak tegen radicalisering getracht ondemocratische elementen buiten het onderwijs te houden.

Ten tweede zijn er landen, waar in de Grondwet direct de vrijheid van onderwijs begrensd wordt. Zo stelt artikel 27 van de Spaanse Grondwet dat de vrijheid van onderwijs wordt erkend, maar dat al het onderwijs gegeven moet worden met het nodige respect voor de democratische beginselen en fundamentele rechten en vrijheden van een democratische samenleving.¹¹

Ten derde zijn er landen die naast de vrijheid van onderwijs in de Grondwet, wetten hebben gesteld op basis waarvan de buitengrenzen van de onderwijsvrijheid beperkt worden. In Australië is het bij wet verboden voor scholen en individuen (leraren en/of leerlingen) om antidemocratische handelingen aan te moedigen, aan te zetten, toe te staan of te laten plaatsvinden. Daarnaast wordt aan iedereen een wettelijke verplichting opgelegd waakzaam te zijn voor antidemocratische invloeden en actie te ondernemen wanneer er antidemocratische incidenten plaatsvinden.¹² Ook Denemarken en het Verenigd Koninkrijk kennen soortgelijke verplichtingen; zo zijn docenten verplicht om signalen van radicalisering onder leerlingen én collega's te melden.¹³ In sommige landen wordt bij wet ook al toezicht gehouden op het informeel onderwijs,

⁹ Met dien verstande dat adviezen van het College voor de Rechten van de Mens niet bindend zijn.

¹⁰ <https://fra.europa.eu/en/law-reference/de-belgische-grondwet-8#:~:text=Artikel%2024.,gemeenschap%20richt%20neutraal%20onderwijs%20in.>

¹¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/stpv/spaintoday2015/education/Paginas/index.aspx>

¹² <https://racismnoway.com.au/about-racism/australian-legislation-international-law/>

¹³ https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6509558022a783000d43e81f/After-school_clubs_community_activities_and_tuition_safeguarding_guidance_for_providers.pdf

mede om daar antidemocratische handelingen en radicalisering te kunnen voorkomen. Begin dit jaar stuurde ik hierover een brief naar de Kamer.¹⁴

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad. Deze leden zijn tevreden met de reactie van de Minister. Wel willen zij de Minister nog enkele kritische vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister van plan is de burgerschapskerndoelen verder aan te scherpen. Deze leden vragen de Minister wat de stand van zaken van dit traject is, of er al voorlopige reacties zijn en hoe deze nieuwe kerndoelen zich verhouden tot en afgestemd zijn op de nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo¹⁵.

Op 6 maart jl. zijn de conceptkerndoelen burgerschap door SLO opgeleverd. Deze concepten worden in de komende maanden beproefd in de praktijk en waar nodig herzien. Dan worden ook de eerste reacties uit het veld opgehaald. De feedback uit de fase van beproeven wordt verwerkt in de definitieve kerndoelen. Deze worden naar verwachting in het voorjaar van 2025 opgeleverd.

De kerndoelen worden ontwikkeld door een ontwikkelteam. Dit team heeft ook de samenwerking gezocht met het mbo-team dat aan de kwalificatie-eisen heeft gewerkt, om zo waar mogelijk en noodzakelijk op elkaar te kunnen afstemmen. Voor de reeds opgeleverde kwalificatie-eisen voor het mbo geldt dat vertegenwoordiging vanuit de Stichting Leerplanontwikkeling onderdeel uitmaakte van de expertgroep die nieuwe kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs in het mbo heeft ontwikkeld.¹⁶

De Minister geeft tevens aan deze kerndoelen op scholen te willen testen. De leden vragen hoe de Minister invulling geeft aan die praktijktoets.

De kerndoelen worden getoetst in de praktijk tijdens de fase van beproeven. De fase van beproeven wordt gecoördineerd en uitgevoerd door SLO, in samenwerking met ketenpartners en experts. De fase van beproeven start met regiobijeenkomsten door heel Nederland. Deze vinden plaats in september en oktober 2024. Bij iedere regiobijeenkomst is er ruimte voor drie deelnemers van veertig scholen om in gesprek te gaan over de conceptkerndoelen en de bruikbaarheid in de praktijk. Daarna voeren alle deelnemers op hun eigen school een praktijkopdracht uit. Deze opdracht wordt uitgelegd tijdens de regiobijeenkomst en bestaat uit een werkvorm om met collega's in de school in gesprek te gaan over de conceptkerndoelen. De bevindingen worden teruggekoppeld naar SLO en het ontwikkelteam scherpt op basis van alle feedback de conceptkerndoelen verder aan tot definitieve kerndoelen. Daarnaast wordt geïnventariseerd wat scholen nodig hebben voor de implementatie van de kerndoelen en hoe de opgedane kennis overgedragen kan worden aan andere leraren in de school.

Ik hecht belang aan een gedegen beproeving en evaluatie van de ervaringen die in de fase van beproeving worden opgedaan. Hoewel ervaring is opgedaan met de huidige kerndoelen op het sociale en maatschappelijke domein, is het voor het eerst dat sprake zal zijn van

¹⁴ Kamerbrief «Toelichting op hoe andere landen met het vraagstuk van toezicht op informeel onderwijs omgaan», 21 januari 2025

¹⁵ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 524, nr. 564.

kerndoelen voor burgerschap. Dit vraagt om een adequate beoordeling van de ervaringen in de praktijk, zodanig dat als daarvoor aanleiding blijkt te bestaan, herziening van inhoud, vorm of anderszins mogelijk is. Ook de samenhang tussen de kerndoelen voor burgerschap en op andere domeinen zal daarvan onderdeel zijn. Daarbij is ook van belang dat de kerndoelen richting kunnen geven aan scholen en ontwikkelaars van onderwijsmateriaal, dat de realisering getoetst kan worden door de inspectie, de kerndoelen aansluiten bij wettelijke eisen voor burgerschap en dekkend zijn voor doelen die in samenleving en politiek in de afgelopen jaren als richtinggevend zijn geformuleerd.

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat er geprobeerd wordt om heldere grenzen te stellen over wat scholen wel of niet vanuit de onderwijsvrijheid mogen doen. Deze leden lezen in de kabinetsreactie dat de burgerschapsopdracht de buitengrens vormt voor de vrijheid van onderwijs. Zij vragen op dit gebied verduidelijking. De burgerschapsopdracht ziet onder andere toe op het bevorderen van sociale cohesie, respect voor en kennis van de Grondwet en universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, het toerusten van kinderen om deel uit te maken van de pluriforme Nederlandse samenleving en het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Als de buitengrens van de vrijheid van onderwijs wordt gedefinieerd door de burgerschapsopdracht, deelt de Minister dan de interpretatie dat uit de inkadering van de vrijheid van onderwijs een acceptatieplicht van leerlingen en leraren op scholen volgt? De leden van de D66-fractie vinden het namelijk moeilijk te rijmen dat er vanuit de burgerschapsopdracht door scholen gestreefd moet worden naar het bevorderen van sociale cohesie en dat scholen respect voor verschillen moeten bijbrengen, terwijl scholen óók leerlingen aan de poort mogen weigeren wegens die precieze verschillen. Hoe ziet de Minister dat? Is het weigeren van leerlingen niet in strijd met de burgerschapsopdracht?

De Onderwijsraad constateert dat ruimte voor onderwijs dat aansluit bij de wensen van ouders of visie van de school past bij respect voor verscheidenheid als onderdeel van de democratische rechtsstaat. Scholen met een bijzondere grondslag mogen dan ook instemming met of respect voor deze grondslag en de uitingen daarvan van leerlingen en ouders vragen (artikel 7 van de Algemene wet gelijke behandeling). De burgerschapsopdracht dient in het licht van die selectievrijheid te worden gelezen en geïnterpreteerd – er is niet mee beoogd af te doen aan de ruimte die de Algemene wet gelijke behandeling biedt. Zo lang de school daarbij binnen de grenzen van wat wettelijk is toegestaan blijft, is toelating op basis van instemming of respect voor de grondslag dus niet in strijd met de burgerschapsopdracht. Selecteren op basis van andere kenmerken zoals ras of seksuele gerichtheid is niet toegestaan.

Daarnaast vragen deze leden welke gevolgen de nieuwe invulling van de buitengrens van de onderwijsvrijheid heeft voor het beleid van het kabinet. Worden toezichtskaders en het handhavend instrumentarium ook aangepast?

De inspectie houdt toezicht op basis van de recent herziene wettelijke opdracht en overige regelgeving. Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 1 en 13 wordt daarmee invulling gegeven aan genoemde buitengrens. Het toezicht van de inspectie werd op grond daarvan reeds aangepast. Dat betekent in het kader van de burgerschapsopdracht onder

meer dat de inspectie nagaat of basiswaarden worden bevorderd (inclusief aspecten als verdraagzaamheid, begrip voor anderen, non-discriminatie en autonomie, die daar onderdeel van zijn), of het onderwijs van de school niet in strijd is met basiswaarden en of de school in haar onderwijs anticipeert op risico's rond basiswaarden en optreedt als leerlingen zich in strijd daarmee uiten. Als sprake is van nieuwe aanpassingen van wet- of regelgeving, zoals de mogelijke invoering van nieuwe kerndoelen voor burgerschap, zal het toezicht van de inspectie ook daarop worden aangepast.

De leden van de D66-fractie lezen in de beslisnota dat in een eerdere versie van de kabinetsreactie de Nashville-verklaringen en naar sekse gescheiden onderwijs genoemd werden als voorbeelden van praktijken die ooit werden beschermd door artikel 23 van de Grondwet, maar die in de context van de huidige burgerschapsopdracht niet langer acceptabel zijn. Deze leden vragen daarom of de Minister nog steeds van mening is dat deze voorbeelden niet acceptabel zijn onder deze nieuwe invulling van de vrijheid van onderwijs.

De toelaatbaarheid van onderwijspraktijken is altijd afhankelijk van de context. Zo staat de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) naar geslacht gescheiden onderwijs toe, mits sprake is van gelijkwaardige voorzieningen voor jongens en meisjes. De burgerschapsopdracht vraagt van scholen extra aandacht voor de bevordering van basiswaarden en voor de risico's die sommige onderwijspraktijken met zich meebrengen in relatie tot de basiswaarden. Het mag niet gebeuren dat naar geslacht gescheiden onderwijs ervoor zorgt dat meisjes als inferieur aan jongens worden behandeld en het mag óók niet gebeuren dat dat beeld ontstaat. De school draagt daar de verantwoordelijkheid voor.

Met betrekking tot de Nashville-verklaringen kwam het Openbaar Ministerie (OM) tot de conclusie dat deze in direct verband staan met de geloofsopvatting van de opstellers en ondertekenaars en van betekenis zijn voor het maatschappelijk debat dat ze willen voeren. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze verklaringen uitsluiting of discriminatie legitimeren: onder geen omstandigheden is uitsluiting of discriminatie gelegitimeerd.

Zij zijn van mening dat er, ongeacht hoe de vrijheid van onderwijs wordt ingekaderd met of zonder acceptatieplicht, geen ruimte bestaat voor het vragen van identiteitsverklaringen. Zij vragen of de Minister het hiermee eens is.

Als er sprake is van discriminatie door de identiteitsverklaringen dan zijn deze, ook nu al, ontoelaatbaar. Ik buig me nog over eventuele maatregelen die ik daarnaast moet nemen. Ik kom hier voor de zomer van 2025 op terug. Laat ik hier in ieder geval vast duidelijk over zijn: het mag niet gebeuren dat identiteitsverklaringen de sociale veiligheid van leerlingen in het geding brengen. Iedere leerling moet veilig zijn en moet de ruimte hebben om zichzelf te kunnen zijn.

De leden van de D66-fractie zijn verder van mening dat het van belang is om burgerschap op scholen in de praktijk te brengen, bijvoorbeeld door leerlingenparticipatie en leerlingenraden. Deze leden vragen of de Minister een beeld heeft van hoeveel scholen in het voortgezet onderwijs een leerlingenraad hebben. Is de Minister bereid om er wettelijk voor te zorgen dat iedere school een leerlingenraad heeft en dat landelijk dezelfde richtlijnen gelden wat betreft het ondersteunen van de leerlingenraad?

Leerlingenparticipatie is belangrijk. Immers, leerlingen weten als geen ander hoe ze hun eigen onderwijs ervaren, en wat ze nodig hebben om goed te kunnen leren.

Jaarlijks doet het Landelijk Actie Komitee Scholieren (hierna: LAKS) via de LAKS-monitor onderzoek naar tevredenheid onder leerlingen en naar leerlingenparticipatie in het voortgezet onderwijs. In de meest recente LAKS-monitor gaf 71% van de 50.000 deelnemende scholieren aan een leerlingenraad te hebben. Daarbij moet een kanttekening worden geplaatst voor wat betreft de representativiteit van dit percentage: de 50.000 deelnemende scholieren waren afkomstig van in totaal slechts 74 scholen waarvan veel scholen al lid zijn van LAKS.

Dit jaar organiseert LAKS voor het eerst een congres om leerlingerraden bij elkaar te brengen en te versterken. Daarnaast is het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) bezig met een project rondom leerlingenparticipatie in het primair onderwijs, waarbij de focus ligt op alle leerlingen en niet alleen op leerlingerraden.

Het hebben van een leerlingenraad zeker is een middel voor het bevorderen van leerlingenparticipatie en een manier om burgerschap op scholen in de praktijk te brengen, maar het is niet het enige middel. Het biedt bovendien geen garantie voor brede leerlingenbetrokkenheid, terwijl de bevordering van burgerschap wel gericht moet zijn op alle leerlingen. Mede hierom ben ik op dit moment niet bereid om er wettelijk voor te zorgen dat iedere school een leerlingenraad heeft of om te komen met nadere richtlijnen.

De leden van de D66-fractie vragen verder waarom de Minister nog niet het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting voor de medezeggenschapsraad heeft geregeld. Deze leden merken op dat in een eerdere brief over het eindrapport «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap» gemeld werd dat dit wetsvoorstel niet verder wordt gebracht, omdat er geen behoefte aan zou zijn.¹⁷ De leden ontvangen echter signalen vanuit de medezeggenschap dat er wel belangstelling is voor het instemmingsrecht, mits medezeggenschapsleden daarin gefaciliteerd worden met opleidingsmogelijkheden en tijd. De leden vragen daarom of de Minister het ermee eens is dat het gaat om het beter ondersteunen en faciliteren en tegelijkertijd de medezeggenschap toerusten met voldoende rechten. Is de Minister bereid het eerdere standpunt te heroverwegen?

Zoals uw Kamer is gemeld in de Kabinetsreactie op het IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 293 VIII, nr. 669) vindt er een herijking plaats van de sturing in het funderend onderwijs. Het gaat dan in ieder geval over de zeggenschap (inclusief de rol en taak van het medezeggenschapsorgaan), de bekostiging en de arbeidsvoorwaardenvorming. Het traject voor zeggenschap bouwt voort op het eindrapport «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap», waardoor het nu niet voor de hand ligt terug te komen op een eerder ingenomen kabinetsstandpunt. In april jl. heeft u de Kamerbrief ontvangen over de herijking van de sturing in het onderwijs.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten».

¹⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 692.

Volgens de leden van de CDA-fractie is het voor de liberale medemens een wonderlijke stelling, maar deze leden stellen dat de mens geen individu is, maar een persoon in relatie tot de ander. De mens is geen «zak vol chemicaliën en de rest is toeval», maar een bezield wezen dat hoe dan ook deel uitmaakt van een gemeenschap. Zonder bestaanszekerheid gaat het niet. Maar een mens heeft meer nodig, zoals het gevoel deel uit te maken van een groter geheel, en de wetenschap dat je er als mens toe doet, dat je in deze wereld een belangrijke rol hebt te vervullen. Gemeenschapszin en zingeving dus. In eerste instantie wordt een kind opgevoed door zijn of haar ouders. In tweede instantie door de gemeenschap waar het kind deel van uitmaakt. En, wanneer het kind wat ouder is, vindt een belangrijk deel van de opvoeding op school plaats. Het is dus belangrijk dat ouders vrij zijn een school te kiezen die aansluit bij de waarden die zij belangrijk vinden, wat met artikel 23 van de Grondwet mogelijk is. Artikel 23 van de Grondwet borgt de vrijheid van onderwijs en de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Dit zorgt ervoor dat ouders kunnen kiezen voor een school die aansluit bij hun levensovertuiging of opvattingen over onderwijs en vorming. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt ook dat moet worden voldaan aan «deugdelijkheidseisen»: de objectieve criteria die voor alle scholen gelden, zoals de eisen die aan leraren worden gesteld en het voldoen aan de kerndoelen. De inspectie houdt hier toezicht op. Artikel 23 van de Grondwet zorgt er niet alleen voor dat ouders kunnen kiezen voor een school die aansluit bij hun levensovertuiging of opvattingen over onderwijs en vorming, maar ook dat ouders de mogelijkheid hebben om zelf een school te stichten.

De leden van de CDA-fractie stellen dat onderwijs geen zaak is voor het individu. Onderwijs is een zaak van de gemeenschap. Maar wie met een liberale blik naar de wereld kijkt, ziet onderwijs juist wel als een investering in een individu, betaald met zuurverdiend belastinggeld. Onderwijs hoort efficiënt en doelmatig te zijn. De school als een bedrijf waar klanten diploma's kopen, om daarna zelfvoorzienend te zijn en een bijdrage te kunnen leveren aan de bv Nederland. Scholen zien zichzelf ook steeds meer als een bedrijf, inclusief aansturing van bestuurders per spreadsheet. Een disproportioneel deel van hun tijd, geld en energie gaat op aan het werven van nieuwe klanten. Hoe meer klanten, hoe beter de school, is het idee. En met klanttevredenheidsonderzoeken in plaats van kwaliteitszorg. De leraar wordt een dienstverlener en de ouders en leerlingen consumenten van onderwijs waarover geklaagd mag worden als het product niet naar hun zin is. De gevolgen van dit denken zijn rampzalig voor het onderwijs.

Maar goed onderwijs is emancipatie, is verheffing, aldus de leden van de CDA-fractie. Een investering van de gemeenschap in de toekomst van diezelfde gemeenschap. De school is geen bedrijf, maar een waardengemeenschap waar bevlogen mensen waardevolle kennis, kunde en ervaring overbrengen aan leerlingen. En leerlingen, maar zeker ook hun ouders, zijn geen consumenten die een diploma kopen. Het zijn medeproducenten van goed onderwijs. Keer op keer wijst onderzoek uit dat scholen met een heldere en duidelijke visie en grote betrokkenheid en instemming van ouders op en met die visie, beter scoren op resultaten en op welbevinden van leraar en leerling. Ooit is de gedachte gekomen dat ouders thuis opvoeden en zich niet met de school moeten bemoeien. En dat scholen zorgen voor kennisoverdracht en zich niet bezighouden met opvoeding. Wat deze leden betreft is dat een schadelijke illusie. Ouders en scholen horen elkaar aan te vullen. Zo zijn onze manieren. Graag ontvangen de leden een reactie op dit betoog.

De leden stellen dat de taak van het onderwijs is om te investeren in de gemeenschap. Die opvatting deel ik. De burgerschapsopdracht is ten diepste gebaseerd op het belang van bevordering van democratische waarden als basis voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat. Zo gezien draagt bevordering van burgerschap bij aan waarden als verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid, die ook het beginsel van onderwijsvrijheid ondersteunen. Juist daarom hecht ik waarde aan burgerschapsonderwijs, dat leerlingen helpt zich op een positieve manier te verhouden tot de samenleving en de verscheidenheid aan individuen en groepen waaruit die samenleving bestaat. Dat sluit niet uit dat het onderwijs óók dient om de individu zich te helpen ontwikkelen. De burgerschapsopdracht laat de school voldoende ruimte om hun eigen religieuze of levensbeschouwelijke opvatting tot uitdrukking te brengen.

U stelt verder dat zowel leerlingen als ouders medeproducenten zijn van goed onderwijs – dat ouders en scholen elkaar aanvullen waar het de opvoeding betreft en dat betrokkenheid van leerlingen en ouders goed onderwijs bevordert. Ook die opvatting deel ik, zeker waar het burgerschapsonderwijs betreft. Ik vind het van groot belang te voorkomen dat kinderen opgroeien in twee werelden – dat kinderen op school het één te horen krijgen en buiten school het ander. Hoe de school haar visie op mens en wereld in het onderwijs in het onderwijs tot uitdrukking brengt is aan de school, maar de burgerschapsopdracht betekent dat bevordering van basiswaarden daarvan altijd de grens vormen. Dat impliceert bijvoorbeeld bevordering van verdraagzaamheid en begrip voor mensen of groepen die andere opvattingen of gedragingen erop na houden.

Laat ik hierover heel duidelijk zijn: ook scholen die hun onderwijs inrichten vanuit een specifieke levensbeschouwelijke visie kunnen ruimte laten voor verschillende overtuigingen en doen dit doorgaans ook. Tussen het hebben van een eigen visie en het ruimte laten voor overtuigingen die niet direct aansluiten bij die visie, bestaat geen tegenstelling.

De leden van de CDA-fractie hebben tevens nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie betreuren de wijze waarop dit onderwerp uiteindelijk niet controversieel is verklaard. Deze leden moedigen de Minister daarom aan om geen haast te maken met de verdere behandeling van dit onderwerp en dit te laten liggen tot er een nieuwe coalitie is vormgegeven.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan uiteenzetten hoe de Grondwet werkt: hoe verhouden artikel 1 en artikel 23 van de Grondwet zich tot elkaar. En als het gaat om artikel 1 van de Grondwet, tegen welke partij moet iedereen beschermd worden als het gaat om gelijke behandeling en discriminatie?

Er bestaat geen hiërarchie in grondrechten. Het is de wetgever toegestaan om aan het onderwijs regels te stellen die tot doel hebben gelijkheid te bevorderen, waarbij telkens een balans moet worden gevonden, die door de tijd heen kan veranderen. Dat gebeurt onder meer via de burgerschapsopdracht en de Algemene wet gelijke behandeling. Er is geen aanwijsbare partij tegen wie iedereen beschermd dient te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het conform de Grondwet is om te stellen dat «de eigen visie van een school (...) een aanvulling (kan) zijn op deze opdracht». En waar verwijst «deze» precies naar in voorgaande zin, te vinden op pagina 2 van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies? Is de Minister het eens dat hier sprake is van een perspectiefwisseling,

aangezien vanouds juist wél de eigen overtuiging en visie van de school centraal staat in haar onderwijs en schoolcultuur?

Scholen hebben al lange tijd de verantwoordelijkheid leerlingen burgerschapsonderwijs te geven. Er is dus geen sprake van een perspectiefwisseling. Wel heeft de burgerschapsopdracht meer nadruk gekregen en is deze geconcretiseerd. Daarbij is een zorgvuldige balans gezocht tussen de vrijheid van onderwijs en het belang van leerlingen en van bescherming en stimulering van de democratische rechtsstaat.

Enerzijds geldt dat we een in vrije, open en democratische samenleving leven, die erop is gericht mensen en de verbanden waarin mensen leven vrijheid te geven hun leven naar eigen inzicht vorm te geven. De vrijheid van onderwijs is daar een voorbeeld van. Er is alle ruimte voor scholen die aansluiting zoeken bij mens- en wereldbeschouwingen en opvattingen van ouders over leren en vorming. Anderzijds is er de democratische rechtstaat, die de rechten van mensen en groepen borgt. Om de democratische rechtsstaat in stand te houden, zijn burgers nodig die democratische waarden zijn toegedaan. De burgerschapsopdracht is erop gericht dat deze waarden blijvend worden bevorderd en bestendiging van democratie en rechtsstaat worden geborgd. Dat laat zien dat een zekere mate van gemeenschappelijkheid nodig is (namelijk: breed gedragen democratische waarden) om die vrijheid te borgen en collectieve belangen te realiseren. Ook in de burgerschapsopdracht is dat evenwicht te herkennen. Er is alle ruimte voor scholen om de eigen visie op mens en maatschappij en onderwijs en leren zichtbaar te maken, ook in het burgerschapsonderwijs. Scholen kunnen dus zelf bepalen welke waarden ze willen overdragen, hoe basiswaarden met de eigen levensbeschouwelijke traditie verbonden worden, enzovoort. Tegelijk zijn er waarden – de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – die voor allen leidend zijn. De burgerschapsopdracht vraagt van scholen deze te bevorderen en oog te hebben voor situaties waarin deze in de knel komen. Ik vind dit een zorgvuldig evenwicht, dat zowel recht doet aan de vrijheid van richting en het grote, voor allen relevante, belang dat gemoeid is met borging van de democratische rechtstaat.

De leden van de CDA-fractie vragen ook waarom de Minister de burgerschapsopdracht plaatst bóven artikel 23 van de Grondwet, als leidende invulling van de onderwijsvrijheid en ook als grens aan de onderwijsvrijheid. Hoe moeten deze leden dat zien in lijn met de historie van artikel 23 van de Grondwet, de wetsgeschiedenis van de burgerschapsopdracht en het pluriforme karakter van de samenleving?

De burgerschapsopdracht wordt niet geplaatst boven artikel 23 Gw. Wel is het zo dat artikel 23 Gw een rijke historie kent en vanuit verschillende invalshoeken kan worden geïnterpreteerd. Sommige invalshoeken stellen de bescherming van de opvoedingsvrijheid van ouders centraal, andere invalshoeken stellen de bescherming van de rechten van het kind centraal of de bescherming van de democratische rechtsstaat. Door de tijd heen kan het belang dat deze invalshoeken ten opzichte van elkaar hebben wijzigen, waardoor ook verschuivingen kunnen plaatsvinden in de interpretatie van artikel 23 Gw. De betekenis van deze grondwettelijke bepaling is dus niet statisch.

Juist gezien het steeds pluriformere karakter van onze samenleving winnen momenteel invalshoeken anders dan die van bescherming van de opvoedingsvrijheid van ouders aan belang. Zoals in de brief aangegeven, is ook wanneer artikel 23 Gw vanuit deze invalshoeken wordt geïnterpreteerd voldoende ruimte voor scholen om hun eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie in het onderwijs tot uitdrukking te (doen)

brengen. Er is en blijft daarmee ook voldoende oog voor de historie van artikel 23 Gw en voor het pluriforme karakter van de samenleving.

De leden van de CDA-fractie vragen verder in hoeverre het vanuit de overheid opdragen van vereiste werkwijzen of denkbeelden bijdraagt aan (het gevoel van) veiligheid. En wanneer zijn volgens de Minister de aanhoudende zorg van het kabinet voor het onderwijs enerzijds en de vrijheid van scholen anderzijds met elkaar in evenwicht?

Vanuit de burgerschapsopdracht draagt de overheid aan scholen geen concrete werkwijzen op. De overheid draagt aan scholen ook geen concrete denkbeelden op. Wel vraagt de overheid van scholen om, in de context van de burgerschapsopdracht, duurzaam aandacht te besteden aan breed onderschreven basiswaarden zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit en respect daarvoor te stimuleren.

Leerlingen hebben daarnaast recht op een onderwijsomgeving waarin zij zich in veiligheid kunnen ontplooien, dit kabinet wil ervoor zorgen dat scholen zich bewust zijn van de plicht die ze hebben om deze omgeving te creëren. De vrijheid die scholen hebben voor een eigen visie staat hier niet tegenover, de eigen visie van scholen kan namelijk heel goed worden gebruikt om aan hun plicht om een veilige leeromgeving te creëren, invulling te geven. Dat is wat mij betreft een toonvoorbeeld van een manier waarop de zorg van het kabinet voor het onderwijs en de vrijheid van scholen met elkaar in evenwicht zijn.

Is de Minister het eens met de leden van de CDA-fractie dat het in een democratie niet zo mag zijn dat een bepaalde groep burgers van nature meer rechten of plichten heeft dan een andere groep, bijvoorbeeld groepen burgers die een bepaald geloof aanhangen? Wat is in het licht van de vorige vraag de reden dat de Minister levensbeschouwing en democratie tegenover elkaar zet?

Vanzelfsprekend mag het in een democratische rechtsstaat niet zo zijn dat een bepaalde groep burgers meer rechten of plichten heeft dan een andere groep. In een democratische rechtsstaat mag niet gediscrimineerd worden en staat de vrijheid en gelijkwaardigheid van iedere burger voorop. De burgerschapsopdracht beschouw ik als instrument om deze vrijheid en gelijkwaardigheid van burgers te waarborgen en te versterken en door ook in het onderwijs aandacht te schenken aan het belang hiervan. Juist ook ter bescherming van opvattingen van minderheden. In dat kader is het van belang dat vanuit de burgerschapsopdracht aandacht wordt besteed aan waarden zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid, autonomie en non-discriminatie. Dergelijke waarden beschermen niet in de laatste plaats ook godsdienstige opvattingen van mensen of groepen mensen. Daarmee staan de basiswaarden zoals overgebracht in het burgerschapsonderwijs bij uitstek niet tegenover levensbeschouwing, maar beschermen ze die.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de kabinetsreactie een aantal keer terugkomt dat kinderen zichzelf moeten zijn en dat er een klimaat gegarandeerd moet worden waarin dit mogelijk is. Deze leden vragen of deze nadruk op autonomie en vrijheid niet eenzijdig is en te sterk is aangezet. Binnen onze democratische rechtsstaat bestaat individuele vrijheid, maar toch nooit onbegrensd? En botst deze nadruk op autonomie en vrijheid niet met actief burgerschap en sociale cohesie? Voor actief burgerschap en sociale cohesie is toch juist gewenst dat burgers zich richten op de ander en op het belang van de ander?

Het uitgangspunt dat leerlingen zichzelf moeten kunnen zijn, is ingegeven door basiswaarden zoals vrijheid: mensen hebben de vrijheid hun leven naar eigen inzicht vorm te geven. Opvoeding en onderwijs zijn er mede op gericht bij te dragen aan vorming van kinderen en jongeren tot uiteindelijk autonome individuen, die in eigen verantwoordelijkheid keuzes maken voor zichzelf en daarbij rekening willen houden met anderen en collectieve belangen. In de te bevorderen basiswaarden, zoals bijvoorbeeld enerzijds autonomie en anderzijds begrip en verdraagzaamheid, komt dit evenwicht nadrukkelijk terug. Het spreekt ook verder voor zich dat het recht van leerlingen om zichzelf te kunnen zijn niet onbegrensd is, maar ophoudt daar waar het de vrijheid of veiligheid van anderen schaadt. Een leerling mag bijvoorbeeld geen ander discrimineren. Het recht van leerlingen om zichzelf te kunnen zijn is een recht dat alle leerlingen gelijktijdig hebben. Bij bevordering van burgerschap gaat het er onder meer om dat leerlingen leren om te gaan met het wegen van soms schurende waarden, zodanig dat aan eigen opvattingen en belangen en die van anderen kan worden rechtgedaan.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie welke rol de ouders zouden moeten hebben volgens de Minister als het gaat om het democratisch burgerschap.

Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding, welzijn en veiligheid van hun kinderen. Daarbij hoort voor veel ouders ook dat ze hun kinderen meenemen hoe met anderen moet worden omgegaan, in de spelregels van de samenleving, en de invloed die ze zelf kunnen hebben in het vormgeven van de samenleving en de sociale verbanden waarin ze leven. Ook binnen de driehoek ouder – school – kind kunnen de gesprekken over sociale en maatschappelijke vorming een rol spelen. Dat moedig ik ook van harte aan. Verder is het niet aan mij om nadere regels te stellen aan de opvoeding van kinderen door hun ouders of verzorgers.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten» en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Minister reeds in de inleiding van de kabinetsreactie aangeeft dat het kabinet zich gebonden weet aan de afspraak die de toenmalige coalitie gemaakt heeft om geen wijzigingen aan te brengen in artikel 23 van de Grondwet. Deze leden vragen het kabinet in hoeverre dit punt het schrijven van deze kabinetsreactie belemmerd heeft. Welke problemen constateert het kabinet, waarvan de aanpak bemoeilijkt wordt door de huidige «onderwijsvrijheid»? Erkent het kabinet dat de vrijheid van onderwijs in de praktijk leidt tot een onderwijsstelsel dat, zeker in vergelijking met andere landen, relatief gesegregeerd is? En hoe verhoudt dit zich met de wens van het kabinet om binnen het klaslokaal botsende meningen bij elkaar te laten komen? Erkent het kabinet dat de huidige vormgeving van onze «onderwijsvrijheid» daar belemmerend bij kan werken?

Onderwijsvrijheid is niet, en was nooit, onbegrensd en heeft zich altijd te verhouden gehad tot wettelijke eisen. De burgerschapseisen zijn daarop geen uitzondering. Bij uitstek eisen gericht op bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn hier relevant, omdat deze de basis vormen die vrijheid, en ook onderwijsvrijheid, mogelijk maken.

De onderwijsvrijheid biedt scholen de mogelijkheid om hun onderwijs in te richten vanuit levensbeschouwelijke uitgangspunten. Dit kan ertoe leiden dat leerlingen onderwijs volgen in een setting waarin de meeste of alle leerlingen deze uitgangspunten delen. Onderwijsvrijheid is er mede voor om vorming vanuit een gedeelde visie mogelijk te maken. Het is niet aan de overheid om hier iets van te vinden, zo lang het niet tot gevolg heeft dat waarden als verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en non-discriminatie niet bevorderd worden. De burgerschapsopdracht geeft scholen de opdracht om ervoor te zorgen dat wordt opgetreden tegen strijdigheid met basiswaarden en dat leerlingen zich basiswaarden eigen maken, voor zover dat in het vermogen ligt van de school.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet kan aangeven welke nieuwe acties er zijn ingezet naar aanleiding van het eerste advies van de Onderwijsraad over een gemeenschappelijke kern, want deze leden merken op dat zij vooral over reeds lopend beleid op dit punt lezen. Een soortgelijke vraag hebben de leden bij de tweede en derde aanbeveling van de Onderwijsraad.

Net als de vorige Minister van OCW herken ik me in veel van de aanbevelingen van de Onderwijsraad: 1) Vul de verplichte, gemeenschappelijke kern duidelijker in vanuit de democratische rechtsstaat, 2) Definieer de buitengrens scherp aan de hand van de democratische rechtsstaat en 3) Hanteer de democratische rechtsstaat ook als richtsnoer voor overheidszorg. Ik acht het niet nodig om specifiek naar aanleiding van dit advies nieuwe acties in gang te zetten, omdat deze uitgangspunten een belangrijk onderdeel zijn van de in 2021 verduidelijkte burgerschapsopdracht. Ten aanzien van aanbeveling 1 actualiseert SLO daarenboven in opdracht van OCW de kerndoelen. Daarnaast ondersteunt het Expertisepunt Burgerschap scholen bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs. Met de aanscherping van het inspectietoezicht op burgerschap in het verlengde daarvan doet het kabinet recht aan de tweede aanbeveling van de Onderwijsraad. Daarnaast is uiteraard het handelen van de overheid zelf, binnen de kaders van de democratische rechtstaat, noodzakelijk.

In hoeverre ziet dit kabinet het advies van de Onderwijsraad als een aansporing om ook daadwerkelijk iets te veranderen? Of is het naar de mening van het kabinet vooral een onderstreping van het eigen beleid?

Ik zie het advies van de Onderwijsraad als een constructief-kritische steun in de rug. Het advies zal worden betrokken bij de evaluatie van de burgerschapsopdracht, die in 2025 zal plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het nog altijd mogen hanteren van substituut-kerndoelen voor bijzondere scholen zich verhoudt tot de omarmde aanbeveling om de gemeenschappelijke kern duidelijker te formuleren.

De mogelijkheid om substituut-kerndoelen vast te stellen is geregeld in artikel 9, tiende lid, van de Wet op het primair onderwijs. Deze bepaling heeft een functie in relatie tot de vrijheid van richting. Deze vrijheid is niet absoluut. Indien substituut-kerndoelen worden vastgesteld, moeten deze kerndoelen zich dus op de juiste wijze verhouden tot de gemeenschappelijke kern die voor alle scholen geldt.

Kan het kabinet de Kamer een overzicht van deze substituut-kerndoelen doen toekomen? En checkt de inspectie of deze voldoen aan de wettelijke kaders?

Er is voor zover de inspectie bekend al geruime tijd geen sprake van substituu-kerndoelen. Als daarvan sprake zou zijn, is het de taak van de inspectie om te toetsen of die als gelijkwaardig kunnen gelden.

Is zoiets als een substituu-kerndoel volgens het kabinet de enige logische uitkomst van artikel 23 van de Grondwet zoals we dit kennen of is hier sprake van interpretatie in de loop der jaren? Anders gesteld: De leden vragen aan het kabinet of het mogelijk is om binnen het huidige stelsel inclusief artikel 23 van de Grondwet afscheid te nemen van het fenomeen substituu-kerndoelen.

Het fenomeen substituu-kerndoelen (artikel 9, tiende lid, van de Wet op het primair onderwijs) bestaat ten behoeve van de vrijheid van richting. Deze vrijheid is niet absoluut. Indien er voldoende noodzaak voor bestaat, zou dit lid dan ook kunnen worden geschrapt. Tot nog toe is mij nog niet van een dergelijke noodzaak gebleken.

En hoe verhouden richtingspecifieke uitzonderingsgronden in bijvoorbeeld het benoemingsbeleid van scholen zich tot de vermeend omarmde waarde van gelijkwaardigheid?

De specifieke richting van een school kan worden meegenomen in het aannamebeleid van personeel. Wel moeten gelijkgeschikte kandidaten gelijke kansen krijgen, moet een objectieve beoordeling van kandidaten plaatsvinden en moet een eventuele afwijzing deugdelijk worden onderbouwd. Het benoemingsbeleid van scholen betekent dat scholen de ruimte hebben om, vanwege realisering van de visie van de school, bijvoorbeeld instemming te vragen met de religieuze grondslag van de school. Hoewel de waarde gelijkwaardigheid betekent dat van de school wordt gevraagd leerlingen te leren dat alle mensen van gelijke waarde zijn, betekent dit niet dat mensen er geen mening op na zouden mogen houden over de opvattingen van andere mensen. Het gaat er dus om dat respectvolle omgang met anderen bevorderd wordt, ook als de opvattingen over «het goede leven» verschillen. Zeker als het gaat over het uitdragen van de religieuze grondslag van de school, biedt de vrijheid van richting en inrichting ruimte om wel onderscheid te maken naar het al of niet onderschrijven van de godsdienstige opvatting van de school.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of het kabinet de kritiek deelt van VOS/ABB¹⁸ dat het advies van de Onderwijsraad weliswaar raakt aan de positie van het openbaar onderwijs, maar dat het primaat hiervan zoals bedoeld in de Grondwet wordt miskend.

Mijn beeld is niet dat het advies van de Onderwijsraad de positie van het openbaar onderwijs miskent. Dat de Onderwijsraad zich in haar advies vooral richt op het bijzonder onderwijs, vind ik begrijpelijk gegeven het onderwerp en de boodschap van het advies.

Is het kabinet bereid om, conform het eerder gedane voorstel van de SP¹⁹, de garantiefunctie van het openbaar onderwijs steviger te verankeren, bijvoorbeeld door elke eerste nieuwe school in een nieuwbouwwijk openbaar te laten zijn?

De regering heeft er met de komst van de nieuwe stichtingsprocedure bewust voor gekozen de garantiefunctie openbaar onderwijs te behouden: in gemeenten waar openbaar onderwijs ontbreekt, kunnen ouders de wens hiervoor aan hun gemeente kenbaar maken. De gemeente moet

¹⁸ VOS/ABB: Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen

¹⁹ Kamerstuk 35 050, nr. 18.

vervolgens de belangstelling gaan onderzoeken. Het uitgangspunt van de stichtingsprocedure is dat het onderwijsaanbod aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen. Zowel schoolbesturen voor openbaar als voor bijzonder onderwijs kunnen de belangstelling onderzoeken en vervolgens een aanvraag voor een nieuwe school indienen. Dit past binnen de grondwettelijke vrijheid van stichting, zoals vastgelegd in artikel 23. Het is belangrijk dat de behoefte voor de school op basis van daadwerkelijke belangstelling wordt vastgesteld, en dat de school ook op de langere termijn door voldoende leerlingen zal worden bezocht. De keuze voor een nieuwe school, zo ook in een nieuwbouwwijk, is daarmee expliciet voorbehouden aan ouders en leerlingen, en het is niet aan het kabinet om dit voor hen in te vullen. Het kabinet zal de garantiefunctie derhalve niet uitbreiden nu, maar zich blijvend inspannen voor haar behoud.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brieven van de inmiddels demissionaire Minister. Deze leden waarderen de vrijheid van onderwijs die verscheidenheid mogelijk maakt binnen het onderwijsbestel en tegemoetkomt aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde pedagogische opvatting, (levens)overtuiging of religie. De Onderwijsraad adviseerde echter terecht om de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat meer centraal te stellen bij het bepalen van de grenzen aan onderwijsvrijheid en overheidszorg. Scholen hebben verplichtingen die volgens de Onderwijsraad de gemeenschappelijke kern vormen van het onderwijs binnen het publiek bekostigde bestel. Op basis van de democratische rechtsstaat bestaan er verboden die de buitengrens vormen van de vrijheid van onderwijs. De democratische rechtsstaat vormt ook een richtsnoer voor de manier waarop de overheid haar zorg voor het onderwijs hoort gestalte te geven.

Is de Minister het eens met het oordeel van de VOS/ABB dat artikel 23 van de Grondwet als grondrecht niet op zichzelf staat, maar nadrukkelijk in verband staat met de andere grondrechten, zoals passend is in een democratische rechtsstaat?

Ja, grondrechten moeten in elkaars context worden gezien en geïnterpreteerd.

De Minister memoreert in zijn brief dat het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» van januari 2022 hem klemzet bij voorstellen tot herziening van het Grondwetsartikel, maar de beide brieven die nu aan de orde zijn, dateren van enkele dagen vóór de val van het kabinet in 2023. Kunnen de leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie méér daadkracht van de Minister verwachten, nu de Kamer de wijziging van artikel 23 van de Grondwet niet controversieel heeft verklaard? Wil de Minister bij de betekenis van de democratische rechtsstaat voor de onderwijsvrijheid doorpakken, zoals ook demissionair Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs te kennen heeft gegeven te willen doorpakken bij de bestrijding van het lerarentekort? Zo ja, op welke punten kan de Minister dan zijn brief aanvullen, nu hij zijn handen meer vrij heeft?

Net als in het coalitieakkoord van het voormalige kabinet, is in het regeerprogramma van het nieuwe kabinet (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) opgenomen dat artikel 23 van de Grondwet niet zal worden gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie lezen in de stukken, die in reactie op het Woo-verzoek inzake artikel 23 Grondwet en met name over het Onderwijsraadadvies openbaar werden gemaakt²⁰, «dat in het huidige tijdsframe de belangen van het kind in het onderwijs voorop moeten staan. Kinderen moeten onderwijs krijgen dat bijdraagt aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, en daarmee voorbereidt op actieve deelname aan de democratische rechtsstaat. Daarnaast moeten leerlingen zich in het onderwijs altijd vrij en veilig voelen.» Benoemd wordt dat dit een perspectiefverschuiving is ten opzichte van de afgelopen vijftig jaar, waarin bij de inrichting van scholen de vrijheid van ouders om een keuze te maken voor onderwijs dat paste bij hun levensbeschouwing of opvoedingsideaal centraal stond. Deze leden vragen of het niet beter is om de perspectiefverschuiving waarin de belangen van het kind een grotere nadruk hebben gekregen ten opzichte van de vrijheid van ouders om een keuze te maken voor onderwijs dat past bij hun levensbeschouwing of opvoedingsideaal te codificeren in de Grondwet.

Dit kabinet zal niet voorstellen artikel 23 Gw te wijzigen. Ook binnen het huidige artikel 23 Gw is het mogelijk om de belangen van het kind voorop te stellen en om ervoor te zorgen dat leerlingen zich altijd vrij en veilig weten. De wet stelt daaraan verplichtingen via de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht.

Nederland kent wel een leerplicht, maar een recht op onderwijs bestaat niet echt en te vaak blijven in Nederland kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd verstoken van onderwijs. De leden willen dat een recht op onderwijs of ontwikkeling, dat aansluit bij de behoefte en capaciteiten van het individuele kind, wordt verankerd in de Grondwet. Deelt de Minister deze wens? Zo nee, waarom (nog) niet?

Dit kabinet zal niet voorstellen artikel 23 van de Grondwet te wijzigen. Ik vind het belangrijk dat ieder kind zich kan ontwikkelen en naar school gaat. Ieder kind in Nederland heeft dan ook recht op onderwijs. Dit hebben we vastgelegd met de ratificatie van o.a. het Verdrag van de rechten van de mens en het Kinderrechtenverdrag. Gelukkig gaat meer dan 99% van de kinderen in Nederland ook naar school, waar nodig met extra ondersteuning. We zetten erop in dat het aantal leerlingen dat geen onderwijs volgt verder omlaag gaat, o.a. door het wetsvoorstel «terugdringen verzuim». Zoals aangegeven in de verbeteraanpak passend onderwijs (maatregel 1)²¹ vind ik dat elk kind ook een leerrecht moet hebben.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vinden het hoog tijd om artikel 23 van de Grondwet te moderniseren. Vanzelfsprekend eisen deze leden ook dat alle scholen de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat onderschrijven. Daarnaast willen zij dat het scholen nadrukkelijk verboden wordt om kinderen of leraren te weigeren op basis van hun geloof of achtergrond en dat ouders geen leerplichtontheffing meer krijgen en geen vergoeding voor het leerlingenvervoer voor hun kind op grond van geloofsovertuiging. Kan de Minister puntsgewijs specificeren in hoeverre hij met de voorstellen die hij doet in of naast zijn reactie op het Onderwijsraadadvies «Grenzen stellen, ruimte laten» adequate oplossingen biedt voor de bovengenoemde problemen en misstanden, die deze leden signaleren?

²⁰ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 253.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 31 497, nr. 460.

De onderwijsvrijheid is niet absoluut. Het is dus niet uitgesloten dat ten aanzien van de door de leden PvdA-fractie en GroenLinks-fractie genoemde onderwerpen regels worden gesteld. In elk afzonderlijk geval zullen wij als overheid moeten blijven wegen of zulke beperkingen van de onderwijsvrijheid noodzakelijk en mogelijk zijn. Ook zullen we altijd moeten afwegen of er op deze een soortgelijke thema's extra inspanningen nodig zijn.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie achten het voor de aanpak van hedendaagse uitdagingen noodzakelijk dat de overheid zich vanuit haar zorgplicht voor het onderwijs op een eenduidige manier tot de publiek bekostigde scholen verhoudt. Toch constateren deze leden dat de richtingspecifieke rechten en uitzonderingen via waarborging van artikel 23 van de Grondwet in afzonderlijke Kamerbrieven en wetsvoorstellen behouden blijven. Hoe verhouden die rechten en uitzonderingen zich tot de artikelen 1, 3 en 6 van de Grondwet, bijvoorbeeld ook bij het aanname- en benoemingsbeleid van scholen? Hoe beoordeelt de Minister dat tweedee van het funderend onderwijs (het bijzonder onderwijs) daadwerkelijk een gesloten toelatingsbeleid kan voeren? Staat dit niet haaks op het uitgangspunt van de beginselen van de democratische rechtsstaat, zoals ook VOS/ABB stelt?

Zoals ook valt te lezen in eerdere vragen van de SP kan de specifieke richting van een school kan worden gebruikt bij het aannamebeleid van personeel. Mits dit consistent en consequent gebeurt. Wel moeten gelijkgeschikte kandidaten gelijke kansen krijgen, moet een objectieve beoordeling van kandidaten plaats vinden en moet een eventuele afwijzing deugdelijk worden onderbouwd. Dit staat, zoals eerder toegelicht, wat mij betreft niet haaks op het uitgangspunt van de beginselen van de democratische rechtsstaat.

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen hoe het begrip gelijkwaardigheid zich naar het oordeel van de Minister verhoudt met levensbeschouwingen waarin gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen en tussen hetero en lhbtq+ onder druk staat en van waaruit het onderwijs is ingericht. Wat moet zijns inziens leidend zijn? Hebben basisscholen bijvoorbeeld de vrijheid om, bij onderwijs over seksuele diversiteit in het kader van kerndoel 37, vanuit bijvoorbeeld de levensovertuiging een contraverhaal te laten vertellen als leidend?

Hoe scholen invulling geven aan hun burgerschapsonderwijs, staat hen in principe vrij. Ze hebben zich daarbij wel aan de eisen uit de burgerschapswet te houden. Het kerndoel waar de leden naar verwijzen heeft als doel dat leerlingen «zich gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen». Tot die waarden en normen behoort ook de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. Waar het aankomt op seksuele diversiteit, vraagt de burgerschapswet van scholen dat ze leerlingen kennis en respect bijbrengen voor verschillen in seksuele gerichtheid en een omgeving creëren waarin leerlingen zich veilig en geaccepteerd weten ongeacht verschillen in seksuele gerichtheid. Een school mag als onderdeel daarvan en in aanvulling daarop vanuit een levensbeschouwing de eigen visie naar voren brengen, mits de school daarbij aan de hierboven genoemde eisen blijft voldoen.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad. Op een aantal punten hebben deze leden nog behoefte aan verdere toelichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister schrijft dat de onderwijsvrijheid haar grens vindt, daar «waar de opvatting van een school, of het handelen dat daaruit volgt, in strijd is met de burgerschapsopdracht en met de waarden waarvoor de opdracht staat». Deze leden zijn het met de Minister eens dat het recht op een eigen visie van een school nooit kan worden gebruikt als excuus om niet aan de gegeven opdracht te voldoen.

Kan de Minister toelichten hoe de onderwijsvrijheid, juridisch gezien, wordt begrensd door de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals die in de context van de burgerschapsopdracht zijn geformuleerd? Volgens de leden kan onderwijsvrijheid enkel wettelijk worden begrensd.

De onderwijsvrijheid kan inderdaad alleen bij wet worden beperkt. Dat maakt het van belang dat, ook in de context van artikel 23 Gw, de wetgever duidelijk is over wat bij wet geregelde eisen betekenen. De burgerschapsopdracht is een dergelijke wettelijke eis, die stelt dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderd moeten worden. Dat begrip is bij de totstandkoming van de burgerschapswet in de verschillende toelichtingen bij de wet opgenomen en gedetailleerd uitgewerkt. Tijdens de parlementaire behandeling is ook nadrukkelijk naar voren gekomen dat de burgerschapsopdracht tevens geconcretiseerd zou worden in de onderzoekskaders van de inspectie, binnen de uitwerkingen die de wetgever daaraan gegeven heeft. De inspectie heeft genoemde toelichtingen een op een overgenomen in de onderzoekskaders. Dat betekent dat de criteria die de inspectie in het toezicht hanteert geheel gelijk zijn aan de door de wetgever bepaalde uitwerkingen. Dat betekent ook dat, anders dan soms wordt gesteld, geen sprake is van nader in te vullen subjectieve normen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister de visie van de Onderwijsraad onderschrijft dat scholen een eigen verhaal, bijvoorbeeld ontleend aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school, aan de gemeenschappelijke kern mogen toevoegen, maar niet andersom. Deze leden vragen in dat licht of de Minister kan uiteenzetten hoe deze visie zich verhoudt tot artikel 23 van de Grondwet, waarbij juist de identiteit van de bijzondere school de kern vormt. Is de Minister het ermee eens dat artikel 23 van de Grondwet juist borgt dat scholen vanuit hun godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing invulling mogen geven aan de burgerschapsopdracht?

Artikel 23 Gw kent een rijke historie en kan vanuit verschillende invalshoeken worden geïnterpreteerd. Invalshoeken die momenteel aan belang winnen, leggen meer nadruk op de rechten van het kind en de noodzaak van burgerschapsvorming in de context van de democratische rechtsstaat. Juist gezien het steeds pluriformere karakter van onze samenleving. In alle interpretaties is er ruimschoots ruimte voor scholen om hun eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie in het onderwijs tot uitdrukking te doen brengen. Die vrijheid ligt immers in artikel 23 Gw besloten. Mits het onderwijs niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, kunnen scholen de burgerschapsopdracht invullen mede op grond van die religieuze of levensbeschouwelijke visie.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat al het burgerschapsonderwijs gegeven wordt vanuit eigen idealen en waarden. Verschillen ontdekken tussen denkbelden, inlevingsvermogen oefenen, confrontatie aangaan met andere opvattingen: dat is volgens deze leden van vitaal belang voor de democratische rechtsstaat én is per definitie waardengedreven. Er bestaat geen neutrale kern die te scheiden is van een «eigen

verhaal». Deelt de Minister deze visie? Hoe reflecteert de Minister hierop in het licht van het standpunt van de Onderwijsraad?

De democratische rechtsstaat is een samenstel van waarden. De burgerschapsopdracht geeft scholen de taak om leerlingen te helpen om zich hiertoe te verhouden op een manier die in lijn is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze plicht geldt voor alle scholen, ongeacht hun visie. Dat maakt van de basiswaarden de gemeenschappelijke kern. Tegelijkertijd staat het scholen vrij de basiswaarden te verbinden met hun eigen visie. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat, de gemeenschappelijke kern, kan dus samengaan met de eigen visie van scholen maar de eigen visie mag daar nooit aan afdoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de beslisnota's dat vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is meegegeven dat het onduidelijk is of de voorgestelde reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet juridisch houdbaar is en dat het een risico is om het artikel te beperken aan de hand van subjectieve normen. Hoe weegt de Minister deze overwegingen? Hoe reflecteert de Minister in dat licht op de juridische houdbaarheid van de gepresenteerde benadering?

Zoals eerder al aangegeven kent Artikel 23 Gw een rijke historie en het artikel kan vanuit verschillende invalshoeken worden geïnterpreteerd. Invalshoeken die momenteel aan belang winnen, leggen meer nadruk op de rechten van het kind en de noodzaak van burgerschapsvorming in de context van de democratische rechtsstaat. Juist gezien het steeds pluriformere karakter van onze samenleving. In alle interpretaties is er ruimschoots ruimte voor scholen om hun eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie in het onderwijs tot uitdrukking te doen brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen tevens in de beslisnota's diverse overwegingen van de inspectie. Zo vraagt de inspectie zich af of de scholen waar het aankomt op richting en inrichting niet meer ruimte hebben dan de brief op plekken doet vermoeden en constateert de inspectie dat de herprioritering van de burgerschapsopdracht en onderwijsvrijheid in de brief niet in lijn is met de wetsgeschiedenis van de burgerschapsopdracht. Deze leden vragen of de Minister per verzoek van de inspectie kan toelichten hoe de Minister daarop reflecteert en of de Minister kan toelichten waarom hij wel of niet tegemoet is gekomen aan het verzoek.

Gedurende de totstandkoming van de kabinetsreactie hebben ambtenaren van het Ministerie van OCW meermaals feedback opgehaald bij de inspectie over de inhoud van de reactie. Delen van die feedback zijn in de door uw leden genoemde beslisnota's te lezen, veel van de feedback heeft de voormalige Minister van OCW in de uiteindelijke kabinetsreactie verwerkt. Hoe de feedback in de kabinetsreactie is verwerkt, is eveneens in de genoemde beslisnota's te lezen.

Tot slot merken de leden van de ChristenUnie-fractie, net als de ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zoals te lezen is in de beslisnota's, op dat de gepresenteerde benadering van onderwijsvrijheid significant anders is dan de benadering van onderwijsvrijheid zoals die eerder is geweest. Is er een aanleiding geweest voor de Minister om de oude benadering te veranderen, naast het advies van de Onderwijsraad? Zo ja, wat is deze aanleiding?

Het advies van de Onderwijsraad staat niet op zichzelf maar is ingebed in de actuele maatschappelijke context, hierover laat ook de Onderwijsraad zelf geen twijfel bestaan. «Discussie over de vrijheid van onderwijs is van alle tijden,» benadrukt zij. «De actuele maatschappelijke context bepaalt waar het accent op ligt binnen die discussie».²² Voorheen lag het accent in de discussie vaak op het recht van scholen op een eigen visie. Dit acht de Onderwijsraad niet meer van deze tijd. Ik benadruk dat er alle ruimte is om een eigen religieuze of levensbeschouwelijke visie in het onderwijs, juist bij bevordering van burgerschap, tot uiting te brengen. Daarnaast is er de opdracht om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen. De reden noemde ik al eerder: de steeds pluriformere maatschappij waarin we leven vraagt dat we het belang van basiswaarden meer dan voorheen expliciet bevorderen, zodat in een pluriforme samenleving ruimte voor allen, waaronder groepen met opvattingen die anders zijn dan die van meerderheden, blijft bestaan.

Inbreng van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie nemen kennis van de kabinetsreactie op «Grenzen stellen, ruimte laten». De Onderwijsraad heeft een genuanceerd rapport neergelegd dat zorgvuldig probeert te balanceren tussen ruimte en grenzen.

De leden van de BBB-fractie nemen met instemming kennis van de opvatting van het kabinet dat het vanwege pluriformiteit in opvattingen noodzakelijk is dat een school leerlingen duidelijke mechanismen en handvatten biedt om daarmee om te gaan. Zodoende wordt een veilige omgeving gecreëerd voor iedereen, waarin leerlingen daadwerkelijk sociale en maatschappelijke competenties kunnen leren. In dat licht bezien is de begrenzing van de onderwijsvrijheid wanneer een opvatting van een school, of het handelen dat daaruit volgt, in strijd is met de burgerschapsopdracht en met de waarden waarvoor de opdracht staat, inderdaad een continu spanningsveld. Het gaat om de vraag hoe pluriformiteit en conformiteit aan basiswaarden zich tot elkaar verhouden.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister naar een reflectie op de ruimte binnen de basiswaarden voor een veelkleurigheid aan opvattingen, ook als deze opvattingen haaks staan op wat de meerderheid van dit moment vindt. Moeten scholen zich vastpinnen op de uitgangspunten van vrijheid, gelijkheid en broederschap, zoals geïntroduceerd tijdens de Franse Revolutie en feitelijk volop in gebruik genomen bij de oprichting van de Derde Franse Republiek? Zijn deze waarden absoluut en onveranderlijk in de tijd?

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) en de burgerschapsopdracht die kennis van en respect voor deze basiswaarden waarborgt, hebben als doel onze open, vrije samenleving te borgen en de rechten van minderheden te beschermen. De burgerschapsopdracht richt zich in de kern op borging van de democratische waarden, die de democratische rechtsstaat mogelijk maken. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn tevens ontleend aan de Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De basiswaarden betreffen een kleine, breed gedragen gemeenschappelijke kern, die nodig is om onze open, vrije samenleving in stand te houden. Ze zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met onze democratische rechtsstaat, die zo'n open en vrije samenleving mogelijk maakt. Tegen deze achtergrond acht ik het niet meer dan gepast

²² Onderwijsraad, oktober 2021, «Grenzen stellen, ruimte laten», pagina 14.

dat de overheid van scholen vraagt dat zij deze basiswaarden respecteren en door hun onderwijs bevorderen.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen de pluriforme ruimte om een dialoog te voeren vanuit een eigen identiteit waarin de primaire inspiratiebronnen mogelijk andere kunnen zijn dan die van de Verlichting of die van de Franse Revolutie. Deze vraag is wellicht wat zwart-wit, maar de Onderwijsraad stelt in het rapport dat vage grenzen voortdurend en onnodig strubbelingen en onzekerheid geven.

Voldoende ruimte om een dialoog te kunnen voeren vanuit een eigen identiteit, wat daarvan ook de inspiratiebronnen zijn, is precies wat ik met de burgerschapsopdracht wil waarborgen. De grote ruimte die scholen hebben bij de invulling van de burgerschapsopdracht impliceert onder meer dat scholen de inkleuring en legitimatie van basiswaarden kunnen laten aansluiten bij de eigen visie op mens en wereld, mits dat niet ten koste gaat van de inhoudelijke betekenis van de basiswaarden. Ook verbinding met andere visies is dus mogelijk, zolang waarden als verdraagzaamheid, non-discriminatie, gelijkwaardigheid en andere wordt recht gedaan.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister hoe moet worden aangekeken tegen de opmerking in het rapport van de Onderwijsraad dat onduidelijkheid over grenzen scholen onnodig kwetsbaar maakt, waar in een pluriforme samenleving toch al voortdurend discussie over waarden kan ontstaan. Is het de bedoeling dat de voortdurende discussie over waarden stopt, zodat er eindelijk onmiskenbaar duidelijkheid bestaat over de grenzen van scholen? Maar daarmee is toch alle pluriformiteit in de samenleving teruggebracht tot een veelkleurigheid die zich beperkt tot een onbenoemd aantal grijsschakeringen?

De leden van de BBB-fractie verwijzen naar paragraaf 6.1 van het Onderwijsraadadvies, waarin de Onderwijsraad aanbeveelt om het bepalen van de grenzen aan artikel 23 van de Grondwet te laten bij de wetgever, regelgevers en rechter en niet neer te leggen bij andere overheidsinstanties, scholen of de maatschappij.²³ De Onderwijsraad maakt ook duidelijk waarom zij deze aanbeveling doet: om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen en om te voorkomen dat scholen door overheidsinstanties of door de maatschappij ongelijk beoordeeld worden wanneer zij hun eigen identiteit op een bepaalde manier invullen of hun eigen identiteit überhaupt niet betekenisvol in durven te vullen uit onzekerheid over wat daarvan de gevolgen zijn. De aanbeveling dient dus niet om de veelkleurigheid van scholen in te perken, maar juist om ruimte voor deze veelkleurigheid te bewaren op een manier die zowel aan de onderwijsvrijheid van scholen als aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat recht doet.

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister wie de normering vaststelt van de basiswaarden. Het rapport benadrukt volgens deze leden terecht de taak van de wetgever en rechter als hoeders van de buitengrenzen. Daarbinnen, met de buitengrens als rand van een cirkel voorgesteld, is de begrenzing van de harde kern met basiswaarden en de groene zone waarbinnen pluriforme keuzes mogen worden gemaakt, minder hard dan de benaming en de fleurige figuur doet voorkomen.²⁴ Hoever kan toetsing door de inspectie gaan wanneer, als het erop

²³ Onderwijsraad, oktober 2021, «Grenzen stellen, ruimte laten», pagina 60.

²⁴ Onderwijsraad, oktober 2021, «Grenzen stellen, ruimte laten», (<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten/OWR+Grenzen+stellen%2C+ruimte+laten.pdf>), figuur 1 op pagina 26.

aankomt, alleen de absolute buitengrenzen zoals het Wetboek van Strafrecht en de wetgeving rond gelijke behandeling als harde normeringen kunnen gelden? Heeft in de praktijk feitelijk de inspectie het laatste woord over wat er binnen de cirkel plaatsvindt?

Het toezicht van de inspectie is uitsluitend gebaseerd op wettelijke eisen. De normering van de basiswaarden is gegeven met de uitwerking die de wetgever daaraan gegeven. Bij de toepassing daarvan houdt de inspectie altijd rekening met de context waarin uitingen worden gedaan. Als sprake is van tekorten, ontvangt een school een herstelopdracht en kan het onderwijs in overeenstemming brengen met de wet, of eventuele onduidelijkheid of misverstanden rechtzetten. De handhaving gaat dus niet over één nacht ijs. De werkwijze van de inspectie, en de normen die van toepassing zijn, zijn beschreven in de onderzoekskaders.

De buitengrenzen worden door diverse instanties bewaakt. Voor zover het gaat over de naleving van de burgerschapsopdracht is dat de inspectie. De oordelen van de inspectie kunnen door de rechter worden getoetst. Die heeft dus het laatste woord.

Buiten het onderwijsrecht bestaan ook normen die deze buitengrens betreffen. Bijvoorbeeld bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. In dat verband zijn politie, OM en de strafrechter aan zet.

De leden van de BBB-fractie zijn benieuwd of toetsing aan de hand van een door de inspectie te hanteren uitgebreider normenkader, waarvan de grenzen niet hard zijn vast te stellen, haast onontkoombaar leidt tot het versmallen van de ruimte die onmisbaar is voor het voeren van een pluriforme dialoog. Met als gevolg het versmallen van de groene ruimte in de cirkel van eerder genoemde figuur. Hoe kijkt de Minister aan tegen het waarborgen van ruimte voor fricties tussen en botsingen van waarden in het licht van het gegeven dat toetsing door de inspectie, die zich van het kabinet expliciet niet terughoudend hoeft op te stellen, tot het versmallen van de bandbreedte voor pluriformiteit kan leiden? Deze leden vragen de Minister daarbij in overweging te nemen dat het rapport van de Onderwijsraad nadrukkelijk stelt dat uitvoerende en toezichthoudende overheidsinstanties geen eigen normen mogen toevoegen: «Ze horen respect op te brengen voor de ruimte die de wetgever scholen laat. Daarom betrachten ze in de uitleg en toepassing van wetgeving terughoudendheid en een gepaste ruimte voor eigenheid».

Daar waar er vanuit de overheid duidelijke grenzen worden gesteld, horen uitvoerende en toezichthoudende overheidsinstanties deze niet op te rekken of te versmallen. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onder scholen die dit kabinet, net als de Onderwijsraad, juist zo belangrijk vindt om te bewaken, zodat scholen de vrijheid voelen om aan hun identiteit een betekenisvolle invulling te geven.

Overigens zijn er geen aanwijzingen dat de visie van de school verband houdt met de kans om al of niet aan wettelijke eisen te voldoen. Zo liet een omvangrijk onderzoek van de inspectie naar burgerschap en ruimte voor morele verschillen zien dat scholen waar het onderwijs niet op alle punten aan de wet voldoet, breed over alle richtingen verspreid zijn. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat scholen van een specifieke signatuur vaker als onvoldoende beoordeeld worden.

De leden van de BBB-fractie vragen naar die gevallen waarin er ondanks de grenzen die door de overheid zijn gesteld, onduidelijkheid heerst of een school wel binnen die grenzen is gebleven. Er zijn de inspectie geen situaties bekend waar van zo'n onduidelijkheid sprake is geweest. Wel

was er een situatie waarin, hoewel risico's rond basiswaarden waren vastgesteld, de rechter uitsprak dat een wettelijke basis voor een aanwijzing ontbrak. In deze situatie is sinds de burgerschapswet in 2021 voorzien. Overigens geldt dat de inspectie altijd rekening houdt met de situatie waarin een uiting plaats heeft. Zo is denkbaar dat een uiting die in de ene situatie problematisch is, dat in een andere niet hoeft te zijn. De inspectie beschikt over veel expertise en ervaring om tot verantwoorde wegingen te komen, en betreft daarbij nadrukkelijk ook de toelichtingen en visie van betrokkenen. Met deze werkwijze versmalt de inspectie niet de bandbreedte voor pluriformiteit, maar bevestigt de inspectie de bandbreedte zoals die in de wet is vastgelegd.

Wat gaat het kabinet ondernemen om gemeenten duidelijk te maken dat zij zich niet hebben te bemoeien met de inhoud van het onderwijs?

Mij is niet duidelijk of en in welke mate gemeenten zich bemoeien met de inhoud van het onderwijs en waar de leden hieraan refereren.

De leden van de BBB-fractie constateren tot slot dat de komende periode de ondersteuning van scholen door het Expertisepunt Burgerschap verder wordt uitgebreid, onder andere via de inzet van zogenoemde burgerschapsexperts. Deze leden zijn benieuwd of het kabinet het van belang acht om te voorkomen dat deze deskundigen opvattingen huldigen die naadloos op elkaar aansluiten. Dit vanuit de veronderstelling dat vakinhoudelijke expertise over de burgerschapsopdracht iets anders hoort te zijn dan het huldigen van dezelfde set aan inhoudelijke opvattingen.

Ik deel de opvatting van de fractie van de BBB dat vakinhoudelijke expertise iets anders is dan inhoudelijke opvattingen. Bij de aanstelling van de burgerschapsadviseurs van het Expertisepunt Burgerschap is dan ook niet gekeken naar de (politiek-)inhoudelijke opvattingen van de adviseurs. Zij zijn geselecteerd op basis van ervaring met burgerschaps-onderwijs en adviesvaardigheden, en de mate waarin zij scholen kunnen ondersteunen bij het zetten van een volgende stap in de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie van het kabinet op het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet. Deze leden constateren met verontrusting dat het kabinet nauwelijks lijkt te beseffen dat de beleidsbrief op een staatsrechtelijk ontoelaatbare wijze poogt de essentie van een Grondwetsartikel om te keren. Zij menen dat het zeker niet aan een demissionair kabinet is om op een dergelijk omstreden pad voort te gaan en dat dit zeker niet past bij het doen van «al hetgeen in het landsbelang noodzakelijk is».

De leden van de SGP-fractie vragen ter inleiding waarom de Minister niet zelf vanuit een eigenstandige afweging besloten heeft, onafhankelijk van een eventuele controversieelverklaring, de verdere behandeling van de visievorming over een Grondwetsartikel, in casu artikel 23, aan een nieuw kabinet over te laten. Deze leden merken op dat het feit dat de Kamer niet besloten heeft het dossier controversieel te verklaren, nog geen opdracht betekent om de beantwoording zo mogelijk door het demissionaire kabinet te laten plaatsvinden. Zij vragen de Minister de verantwoordelijkheid voor het vervolg aan het volgende kabinet over te laten. Waarom zou dit proces door een demissionair kabinet verder behandeld moeten worden, terwijl het zelf jarenlang gedraaid heeft om met een kabinetsreactie te komen?

Ik ben het met de leden van de SGP-fractie eens en daarom ontvangt u deze beantwoording vanuit een nieuw kabinet.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het langdurige proces van de visievorming over artikel 23 van de Grondwet gaandeweg een steeds verdergaande vernauwing van de visie heeft plaatsgevonden. Deze leden wijzen erop dat de Onderwijsraad in de informerende notitie «Onderwijsvrijheid én overheidszorg»²⁵ aanvankelijk nog het vrijwel volledige bereik van het onderwijsartikel in het oog had, maar dat het vervolgadvisie en de beleidsreactie erop zijn verzand in een zeer specifieke focus op burgerschap. De leden vinden het een gemiste kans en vermorste tijd dat nu ten aanzien van allerlei andere relevante vragen en actuele uitdagingen nog steeds geen visievorming vanuit artikel 23 van de Grondwet plaatsvindt. Zij noemen als voorbeeld dat al jarenlang nauwelijks wezenlijke doordenking plaatsvindt van de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het openbaar onderwijs, terwijl zich onder meer door de hoge instroom van nieuwkomers allerlei nieuwe opgaven hebben aangediend. Zij vragen een toelichting op de gang van zaken en een onderbouwing van de keuzes van het kabinet in dit proces.

Ik deel de visie van de SGP-fractie dat hier sprake is van een gemiste kans en vermorste tijd niet. Ik ben juist van mening dat het advies van de Onderwijsraad een wezenlijke en belangrijke bijdrage levert aan de visievorming op de invulling van de vrijheid van onderwijs.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbazing gelezen dat het kabinet geen enkele spanning lijkt te veronderstellen tussen de afspraak in het coalitieakkoord dat het kabinet geen voorstellen doet tot herziening van artikel 23 van de Grondwet en de stelling dat de kabinetsreactie daartoe geen voorstellen bevat. Deze leden constateren dat die stelling enkel formeel te verdedigen valt, in die zin dat geen aanpassing van de tekst van de Grondwet beoogd wordt, maar dat dit materieel niet vol te houden is. Onderkent de Minister dat ook de interpretatie van een Grondwetsartikel van wezenlijk belang is en dat bij die interpretatie tot op heden door het kabinet de historisch-grammaticale methode altijd als leidend is geaccepteerd? Hoe kan de Minister beweren dat een herziening materieel gezien niet aan de orde is, terwijl uit de departementale voorbereiding van de beleidsbrief onomwonden blijkt dat een fundamentele herprioritering van de burgerschapsopdracht boven de onderwijsvrijheid welbewust beoogd is en dat die herprioritering ambtelijk bevestigd wordt als een koerswijziging ten opzichte van de tot op heden geldende uitleg?

Het klopt dat de historisch-grammaticale interpretatiemethode lange tijd leidend is geweest bij de interpretatie van artikel 23 Gw. Vaak kwam ook aan deze interpretatiemethode een doorslaggevende betekenis toe. Dat kon ook omdat de belangrijkste interpretatievragen met betrekking tot artikel 23 Gw lange tijd vooral betrekking hadden op specifieke deelaspecten van het grondwettelijke onderwijsartikel en meer in het bijzonder op grondwetsterminologie. De historisch-grammaticale interpretatiemethode gaat dan ook vooral over de vraag wat de grondwetgever met specifieke begrippen, of deelvrijheden heeft bedoeld. Deze interpretatiemethode kan naar haar aard geen antwoord geven op de vraag hoe het grondwetsartikel in een veranderende samenleving moet worden toegepast. Een samenleving waarin de wetgever met complexe afwegingsvraagstukken en een toenemende maatschappelijke complexiteit wordt geconfronteerd. Voor die afwegingsvragen biedt de grammaticaal-historische methode geen richting, omdat zij zich altijd

²⁵ Onderwijsraad, 9 december 2019, «Onderwijsvrijheid én overheidszorg».

alleen op de geschiedenis van artikel 23 Gw definieert. Het is in die zin een nauwe interpretatiemethode. In de huidige samenleving moet de onderwijsvrijheid worden afgewogen tegen andere belangen en zijn vooral voor die afweging richtsnoeren nodig. Om toch zo veel mogelijk recht te doen aan de traditie van historisch-grammaticale interpretatie heeft het advies van de Onderwijsraad en de beleidsreactie van de voormalige Minister van OCW wel beoordeeld aan de hand van de vraag welke beginselen kunnen op grond van de grondwetsgeschiedenis behulpzaam zijn bij het maken van deze complexe afweging.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet constant wil benadrukken hoe voor de invulling van artikel 23 van de Grondwet de burgerschapsopdracht bepalend is. Deze leden zijn gelet op deze persistente behoefte benieuwd naar een onderwijsrechtelijke onderbouwing van de genoemde stelling. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de heersende constitutionele norm dat een formele wet niet bepalend kan zijn voor de uitleg van een Grondwetsartikel, maar dat de Grondwet andersom juist bepalend is voor de reikwijdte van formele wetgeving? Keert de Minister de juridische hiërarchie hiermee niet om?

Wetgeving in formele zin moet inderdaad blijven binnen de kaders van de Grondwet. Tegelijkertijd is de toepassing van die kaders niet statisch. Dat geldt in het bijzonder voor de toepassing van klassieke grondrechten in een veranderende context. Bij die toepassing zullen altijd afwegingen moeten worden gemaakt. De Grondwet legt die verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel neer bij de formele wetgever.

De leden merken op dat de wetgever een grote verantwoordelijkheid heeft om recht te doen aan de bedoeling van de Grondwet, zeker in een stelsel waarin rechterlijke constitutionele toetsing ontbreekt. Tegen die achtergrond vragen zij waarom de Minister bij het voornemen om tot een herprioritering te komen naast het advies van de Onderwijsraad niet uitgebreid juridische deskundigen heeft geraadpleegd, mede gezien de uit de beslisnota's blikkende waarschuwing van de afdeling constitutionele zaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in dezen niet blindelings op de Onderwijsraad vertrouwd kan worden.

Naast het advies van de Onderwijsraad is de op het ministerie aanwezige juridische kennis geraadpleegd. Hiermee achtte ik mij voldoende voorgelicht.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het kabinet, in aansluiting op de Onderwijsraad, uitgaat van de gedachte dat het eigen verhaal van burgers niet langer de basis van de grondwettelijke regeling kan zijn, maar slechts een bijzaak en toevoeging, omdat de tot op heden geldende visie «niet meer zou passen bij deze tijd». Deze leden zien met interesse een beschouwing tegemoet over het bijzondere en unieke karakter van onze huidige tijd die overtuigend onderbouwt dat een herprioritering binnen artikel 23 van de Grondwet nodig is. De leden constateren dat de bijzondere veranderingen in de tijd zich kennelijk in de afgelopen tien jaar hebben voltrokken, aangezien het voorlaatste advies van de Onderwijsraad²⁶ nog geen aanleiding vormde voor een herprioritering. Zij constateren dat de beleidsbrief eigenlijk geen andere noodzaak tot herprioritering aanvoert dan de tijd waarin we leven, welke verwijzing volgens deze leden meestal geen indicatie is van een doorwrochte analyse.

²⁶ Onderwijsraad, 5 april 2012, «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief».

Met het oog op de burgerschapsopdracht onderstreepte de voormalige Minister van OCW in zijn brief van 3 juli 2023 het belang van een open en vrije schoolcultuur waarin iedere leerling zich veilig en geaccepteerd weet. Het belang van een omgeving voor leerlingen waar ze zich veilig en geaccepteerd weten en waar ze zich in vrijheid te kunnen ontplooiën tot een actieve deelnemer van onze democratie is niet nieuw, maar is in het denken over onderwijsvrijheid wel vaak ondergesneeuwd door de nadruk die er lag op de vrijheid voor de eigen visie en identiteit van een school. Die nadruk is te eenzijdig, stelt de Onderwijsraad, en past niet meer bij deze tijd. Een drietal ontwikkelingen speelt hierbij een rol.

De Onderwijsraad zelf wijst op de waarschuwing van de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018 dat een deel van de bevolking dreigt af te haken van de democratische politieke orde en dat de democratische rechtsstaat dus geen «rustig bezit» meer is. De Onderwijsraad constateert dat de gemeenschappelijke kern van het onderwijs, die draait om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, belangrijker is dan ooit. In dat licht is een interpretatie van artikel 23 Gw die het goed overbrengen van die kern in de weg staat, niet langer houdbaar. Zo begrijp ik de Onderwijsraad.

Daar voeg ik graag aan toe dat artikel 23 Gw niet op zichzelf staat, maar mede moet worden geïnterpreteerd in de context van het grotere democratisch-rechtsstatelijk systeem waarvan ook het internationale recht een belangrijk onderdeel is. In dit verband zijn de rechten van het kind als individu steeds belangrijker geworden. Het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) is hier een belangrijke katalysator voor geweest. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht wie deze maatregelen neemt, dienen de belangen van het kind voorop te staan. Dat regelt artikel 3 van het IRVK. Daarnaast dient het onderwijs aan kinderen gericht te zijn op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind en op het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dat regelt artikel 27 van het IRVK.

Tegelijkertijd leven we in een samenleving die almaar meer polariseert en waarin bubbelvorming zich steeds prominenter toont, dat is ook de achtergrond waartegen de Staatscommissie parlementair stelsel haar waarschuwing gaf. Daardoor komt niet alleen de democratische rechtsstaat in gevaar maar komt ook het genoemde recht van het kind op zo volledig mogelijke ontplooiing onder druk te staan. Een dergelijke ontplooiing vereist dat kinderen in aanraking komen met andersdenkenden en leren om zich daar op een respectvolle manier toe te verhouden. Het onderwijs op school is daar bij uitstek de plaats voor en moet dat ook zijn, gezien de eerder genoemde bepalingen uit het IRVK. Terwijl een interpretatie van artikel 23 Gw die vooral de vrijheid voor de eigen visie en identiteit van de school benadrukt, dat juist bemoeilijkt.

De vrijheid van scholen voor een eigen visie en identiteit is niet absoluut, en is dat overigens ook nooit geweest. Dat betekent niet dat de vrijheid van scholen voor een eigen visie en identiteit «slechts een bijzaak» is, zoals de leden van de SGP-fractie lijken te suggereren. Gegeven artikel 23 Gw mag en moet die vrijheid nog altijd als hoofdzaak worden beschouwd. Wel heeft die hoofdzaak zich nu door de veranderende samenleving meer dan voorheen te verhouden tot een andere hoofdzaak: de opdracht voor scholen om een klimaat te garanderen waarin iedere leerling zich veilig en geaccepteerd weet en de ruimte heeft om zich te ontplooiën, en waarin iedere leerling wordt voorbereid op de democratische rechtsstaat waarin we allen leven.

De leden van de SGP-fractie vragen van de Minister vanuit rechtsstatelijk perspectief een uitgebreide reflectie op de stelling dat het niet langer wenselijk is om als uitgangspunt te hanteren dat burgers in het onderwijs hun eigen verhaal mogen vertellen, maar dat dit verhaal slechts een aanvulling zou mogen zijn op de van staatswege vastgelegde kern. Deze leden vragen of de Minister bekend is met de gedachte dat het juist tot de essentie van de liberale democratie behoort dat in allerlei maatschappelijke domeinen juist de vrijheid van burgers voorop staat om hun eigen overtuiging te hebben en uit te dragen en dat de overheid zich bij het trekken van grenzen tot het noodzakelijke moet beperken, in dit specifieke geval als het gaat om de wettelijke burgerschapsopdracht. Wat vindt de Minister van die visie, die door zijn ambtsvoorgangers altijd met verve werd verdedigd?

Zoals ik in mijn vorige antwoord ook al aangaf, is het niet zo dat de vrijheid van scholen om hun eigen verhaal te vertellen een bijzaak zou zijn ten opzichte van de vastgelegde kern. In het licht van de veranderende samenleving heeft de vrijheid van scholen om hun eigen verhaal te vertellen niet minder gewicht gekregen. Wel heeft de opdracht voor scholen om een klimaat te garanderen waarin iedere leerling zich veilig en geaccepteerd weet en wordt voorbereid op de democratische rechtsstaat méér gewicht gekregen, en hebben scholen hier rekening mee te houden. De burgerschapsopdracht beperkt zich tot wat in het licht van de democratische rechtsstaat als noodzakelijkheid mag worden beschouwd.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de kritiek van de inspectie, die blijkt uit de beslisnota's, dat het kabinet de vrijheid van (in)richting in de kabinetsbrief beperkter voorstelt dan deze in werkelijkheid is. Waarom is deze opmerking van de toezichthouder geen waarschuwingslampje geweest om de koers bij te stellen en niet mee te gaan op het pad dat de Onderwijsraad voorstelt?

De opmerkingen van de inspectie zijn, als vanzelfsprekend, gewogen bij het opstellen van de kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad. Ik deel echter de conclusie van de Onderwijsraad dat artikel 23 Gw een levend artikel is dat zich mee ontwikkelt met onze samenleving. Waar het aankomt op richting en inrichting hebben scholen veel ruimte en vrijheid, maar hierin hebben ze wel rekening te houden met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit is ook terug te lezen in de wetsgeschiedenis van de burgerschapsopdracht, die kennis van en respect voor deze basiswaarden borgt.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens een reactie op de constatering van de inspectie dat de visie die het kabinet beschrijft merkwaardig genoeg precies omgekeerd is aan wat de regering tijdens de zeer recente wetsbehandeling van de burgerschapsopdracht in het parlement heeft betoogd. Deze leden vragen hoe zij de status van de beschreven herprioritering in constitutioneel perspectief moeten zien, mede in het licht van de opmerking dat het kabinet geen herziening van artikel 23 van de Grondwet beoogt.

In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht is hieromtrent onder meer het volgende opgemerkt:

«De autonomie die artikel 23 Grondwet biedt kent echter ook grenzen, want bij vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van anderen te respecteren, volstaat niet. Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief

de onderlinge verhouding tussen de grondrechten. Dat betekent dat de ruimte die artikel 23 Gw biedt, wordt begrensd door andere grondrechten. Tevens wordt de vrijheid van onderwijs beperkt door de eisen aan deugdelijkheid die op basis van de Grondwet aan het onderwijs gesteld worden. Deze balans komt tot uitdrukking in het feit dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht aan het onderwijs is, die voor scholen veel ruimte voor invulling laat.»

Dit uitgangspunt is niet verlaten. Scholen hebben nog altijd vrijheid bij de wijze waarop zij invulling geven aan de burgerschapsopdracht en de vrijheid om hun eigen visie uit te dragen. Zo blijft het toegestaan bijvoorbeeld aan de Bijbel ontleende standpunten over man-vrouw verhoudingen te verkondigen. Echter, de opdracht tot bevordering van basiswaarden betekent dat bevordering van gelijkwaardigheid, non-discriminatie en andere waarden ook dan aandacht vragen en dat het onderwijs daarmee niet in strijd kan zijn. Uit de burgerschapsopdracht volgt mitsdien dat zulke, op denominatieve gronden gebaseerde visies op het goede leven die de school uitdraagt, niet in strijd mogen zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hetzelfde geldt overigens voor andersoortige, niet-religieuze visies. Ook de godsdienstvrijheid is een belangrijk onderdeel van onze democratische rechtsstaat en het burgerschapsonderwijs dient ook respect daarvoor te bevorderen.

Snapt de Minister dat hij van de inspectie niet kan verwachten het grondwettelijk verankerde toezicht te laten bepalen, en nu dus te wijzigen, door een beleidsbrief uit 2023, die achteraf mogelijk niet meer zal blijken te zijn dan een ongelukkige gril van de zo hoog aangeslagen huidige tijd? Waardeert de Minister het fiere karakter van de inspectie positief om zich eerst en vooral te willen laten leiden door een constitutioneel verantwoord kompas? Volstaat de Minister met deze brief als een vrijblijvende losse gedachteflodder of is dit toch een opmaat voor het indienen van een wetsvoorstel of, wat volgens deze leden de koninklijke weg zou zijn, een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet?

Het toezicht van de inspectie wordt bij wet bepaald, niet door de beleidsbrieven vanuit het ministerie. Uw Kamer is ervan op de hoogte dat de burgerschapsopdracht zoals de voormalige Minister van OCW die in zijn brief van 3 juli 2023 beschreef ook wettelijk is vastgelegd. De inspectie opereert op basis van die wetten waarin de burgerschapsopdracht is vastgelegd en op basis van de toezichtkaders die gebaseerd zijn op de interpretatie die de wetgever daaraan gegeven heeft. Er wordt niets anders van haar verwacht.

De leden van de SGP-fractie constateren dat vrijwel de gehele brief van het kabinet bestaat uit enerzijds de rol van de overheid om de gemeenschappelijke kern beter en uitgebreider te positioneren, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat de vrijheid van scholen beter begrensd en afgegrensd moet worden. Kan de Minister zich voorstellen dat scholen de indruk krijgen dat er weinig vertrouwen meer bestaat dat scholen hun vrijheid doorgaans op verantwoorde wijze gebruiken en dat de Minister het belang van die vrijheid slechts beperkt lijkt te zien? Zou het kunnen helpen als de Minister meer uitgaat van een benadering van vertrouwen in het onderwijs? Hoeveel ernstige misstanden ten aanzien van burgerschap zijn er nu eigenlijk geweest die rechtvaardigen dat met veel kabaal een nieuwe koers moet worden ingezet?

Als scholen de indruk hebben dat er vanuit de overheid weinig vertrouwen bestaat dat zij hun vrijheid op verantwoorde wijze gebruiken dan betreur ik dat, laat ik dat voorop stellen. Ik ben trots op het onderwijs en alle onderwijsprofessionals die het onderwijs maken tot wat het is. Dat

geldt ook voor het burgerschapsonderwijs. Ik zie de inspanningen die scholen leveren ten aanzien van het burgerschapsonderwijs en heb er vertrouwen in dat met de inspanningen die scholen leveren het burgerschapsonderwijs zal blijven verbeteren.

Maar vertrouwen in het onderwijs is geen reden om niet duidelijk te willen zijn over de eisen die het onderwijs stelt, zeker daar waar blijkt dat die duidelijkheid soms ontbreekt. Ik noemde het al eerder: juist een gebrek aan duidelijkheid over, in dit geval, de burgerschapsopdracht maakt scholen terughoudend om de vrijheid te benutten die ze hebben om hun onderwijs zo vorm te geven zoals zij dat wenselijk achten. De brief is niet bedoeld om «met veel kabaal een nieuwe koers in te zetten», maar om duidelijkheid te scheppen over de koers die met de verduidelijkte burgerschapsopdracht gekozen is.

Zou het niet beter zijn geweest om na enkele jaren eerst eens zorgvuldig de resultaten te bezien van de recente wetwijzigingen in plaats van een strakkere interpretatie af te kondigen ongeveer op het moment dat de nieuwe wetgeving nog in werking moet treden? Hoe reflecteert de Minister op dit bestuurlijke optreden van het kabinet?

Met de in 2021 in werking getreden burgerschapswet definieerde een eerder kabinet de ondergrens van de wettelijke opdracht van scholen ten aanzien van burgerschap. Met de aankomende kerndoelen burgerschap concretiseert dit kabinet deze ondergrens. Dat acht ik nodig omdat ik van mening ben dat burgerschapsonderwijs van groot belang is voor leerlingen, en voor onze vrije en democratische samenleving. Juist om die vrije en democratische samenleving te beschermen is het nodig om ook de grenzen van die vrijheid te verhelderen. Daar is in deze kabinetsreactie een aanzet toe gegeven.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister reageert op de kritiek vanuit het onderwijsveld dat de beleidsreactie de gemeenschappelijke kern en de visie van de school veel te veel tegenover elkaar plaatst in plaats van in beginsel uit te gaan van harmonie. Onderkent de Minister dat de door het kabinet gekozen benadering juist kan bijdragen aan een gevoel van miskennis en vervreemding en dat daardoor juist polarisatie kan worden gevoed? Hoe verwacht de Minister met de gekozen benadering het onderwijsveld warm te maken en op een positieve wijze betrokken te krijgen? Deze leden merken tot hun treurnis dat de beleidsbrief van het kabinet door veel scholen, na alle geleverde inspanningen voor burgerschap, als een motie van wantrouwen wordt ervaren.

De gemeenschappelijke kern en de visie van de school staan niet tegenover elkaar. De eigen visie van scholen kan juist heel goed worden gebruikt om invulling te geven aan de gemeenschappelijke kern, die bestaat in de plicht die scholen hebben om een omgeving te creëren waarin iedere leerling zich veilig en geaccepteerd weet en om leerlingen voor te bereiden op de democratische rechtsstaat waarvan zij en wij allen deel uitmaken.

De leden van de SGP-fractie vragen de Minister om een toelichting op de gedachte die zowel in het advies van de Onderwijsraad als in de beleidsreactie te vinden is dat de gemeenschappelijke kern een objectieve, neutrale basis zou zijn en dat de visie van scholen slechts een aanvulling daarop kan zijn. Deze leden wijzen erop dat alleen al uit de literatuur in verschillende wetenschappelijke disciplines blijkt dat (de basiswaarden van) de democratische rechtsstaat geen massief blok beton vormen, maar dat allerlei visies mogelijk zijn die binnen de democratische rechtsstaat op respectvolle wijze naast elkaar kunnen bestaan. Ziet de Minister ook dat

de visie op en uitwerking van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat juist ook bepaald kan worden door de overtuiging van burgers en dat daarin ook een belangrijk deel van de onderscheidende waarde van scholen kan liggen? Deelt de Minister de constatering dat een visie op burgerschap per definitie voortkomt uit een levensbeschouwing en dat in een democratische rechtsstaat juist grote risico's ontstaan als een overheid dat onvoldoende beseft? Hoe draagt de Minister eraan bij dat de veelgenoemde basiswaarden van de democratie niet ten onrechte steeds meer verward gaan worden met een plicht om een seculier-liberale levensvisie te omarmen?

Zoals hierboven aangegeven, hebben scholen veel vrijheid bij de invulling van de burgerschapsopdracht. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat gelden daarbij als uitgangspunt. Die basiswaarden hebben ook betrekking op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. De burgerschapsopdracht draagt geen seculier-liberale visie aan scholen op. Scholen houden de vrijheid een religieuze visie uit te dragen, mits zij voldoen aan de burgerschapsopdracht.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op het in de beleidsbrief genoemde risico dat een school leerlingen isoleert of indoctrineert of discriminerende of antidemocratische overtuigingen overdraagt. Baseert de Minister zich op gegevens uit de praktijk van het bekostigde onderwijs of is het tot op heden vooral een theoretisch risico? Kan de Minister een voorbeeld noemen van inspectierapporten waarin daadwerkelijk geconstateerd werd dat de school de neiging had leerlingen te isoleren of te indoctrineren? Zo ja, komt dat geregeld voor?

Mijn opvatting is dat indoctrinatie of het overdragen van discriminerende of antidemocratische overtuigingen voorkomen moet worden. Om die reden hecht ik aan het verduidelijken van de grenzen van de vrijheid van onderwijs.

Kan de Minister opnieuw bevestigen dat de fundamentele gewetensvrijheid van eenieder om geen overtuiging opgelegd te krijgen niet zo ver kan gaan dat een school gehouden is om jegens leerlingen een sfeer van vrijblijvendheid uit te stralen over de overtuiging van de school?

De burgerschapsopdracht vraagt niet van scholen dat zij vrijblijvendheid uitstralen over de overtuiging van de school zelf. De burgerschapsopdracht vraagt wel van scholen dat zij leerlingen meegeven dat er ook andere overtuigingen bestaan en dat die in een democratische rechtsstaat ook mogen bestaan.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de Minister met deze beleidsbrief wil afwijken van de lijn die tot op heden wordt aangehouden ten aanzien van het toezicht op lesmateriaal. Betekent het verhaal over «gemeenschappelijke kern en buitengrens» ook dat de inspectie intensiever toezicht zou moeten houden op lesmateriaal of ziet de Minister ook het risico dat scholen daarmee wel erg dicht op de huid wordt gekropen en dat dit gezien de grondwettelijk verankerde vrijheid van leermiddelen niet wenselijk is?

Het bevorderen van burgerschap is een wettelijk vastgelegde taak van scholen. De inspectie ziet toe op de kwaliteit van dit onderwijs en daar verandert deze beleidsbrief niets aan. Uitgangspunt in het toezicht blijft, zoals ook in de afgelopen jaren het geval was, dat scholen zelf invulling kunnen geven aan het burgerschapsonderwijs, op een manier die past bij de school. De inspectie zal daarbij terughoudendheid op inhoud betrachten, maar tegelijkertijd ook interveniëren wanneer de kwaliteit

ontoereikend is. De inspectie heeft op dit moment geen rol bij de toetsing van lesmateriaal. De keuze van leermiddelen is vrij en specifiek vastgelegd in artikel 23. Wel ziet de inspectie toe op strijdigheid van het onderwijs zoals de school dat geeft met basiswaarden. Ook lesmateriaal dat de school gebruikt mag niet gebruikt worden op een manier die in strijd daarmee is.

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot hoe de Minister vanuit het perspectief van burgerschap de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs ziet. Waarin schuilt nog de meerwaarde van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs wanneer het bijzonder onderwijs niet meer de plek is waar burgers in beginsel hun eigen verhaal mogen vertellen, terwijl het openbaar onderwijs uitgaat van een pluriformiteit die op respectvolle wijze recht doet aan uiteenlopende overtuigingen?

Ook met het bestaan van de burgerschapsopdracht kunnen bijzondere scholen nog altijd hun eigen verhaal vertellen, meer dan dat op een openbare school gewoon is. Daarin schuilt nog altijd de meerwaarde van het bijzonder onderwijs.