

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 september 2020

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 16 maart 2020 over het rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 156).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 mei 2020 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 25 september 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
	Inbreng van de leden van de CDA-fractie	3
	Inbreng van de leden van de D66-fractie	6
	Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	6
	Inbreng van de leden van de SP-fractie	7
	Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	9
	Inbreng van de leden van de SGP-fractie	12
II	Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	14

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 en het rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen. Burgerschapsonderwijs speelt een belangrijke rol bij het tegengaan van het antidemocratische en anti-integratieve gedachtegoed in Nederland. De leden hebben hierover dan nog enkele vragen.

Brief regering – rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs

De leden hebben kennisgenomen van het themaonderzoek en vragen aan de Minister tot welke inzichten de onderzoekers zijn gekomen die niet al reeds bekend waren. Het onderzoek geeft voornamelijk aan dat de burgerschapsopdracht aangescherpt moet worden, iets waar al langer duidelijkheid over was. Ziet de Minister dit onderzoek niet voornamelijk als aanmoediging om zo snel mogelijk de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht¹ naar de Kamer te sturen, zo vragen de leden.

De leden lezen dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) onderzoek heeft gedaan naar het burgerschapsonderwijs en de manier waarop scholen invulling geven aan «onderwerpen waarover morele opvattingen sterk uiteen kunnen lopen.» De inspectie constateert dat het lesmateriaal op scholen niet strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Welke lesmaterialen heeft de inspectie onderzocht? Is hier een lijst van? Zo nee, hoe kan de inspectie dan constateren dat lesmateriaal op scholen niet strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat?

De leden lezen dat de inspectie bij twee scholen heeft vastgesteld dat de beoogde invulling van het burgerschapsonderwijs strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Op welke manier gaat de Minister hiertegen optreden? Is de Minister niet van mening dat hier hoge urgentie achter zit omdat we kinderen niet behoren bloot te stellen aan antidemocratisch en anti-integratief onderwijs? Daarnaast heeft de inspectie bij vier andere scholen stelselmatige risico's voor het verwerven van basiswaarden geconstateerd en dat de scholen hier geen proactief onderwijsaanbod voor hebben. Op welke manier gaat de Minister ervoor zorgen dat dit voor het komende schooljaar wel het geval is? Indien dat niet lukt, op welke manier gaat de Minister dan ingrijpen op deze scholen? De voornoemde leden lezen in de brief van de Minister dat de inspectie geen taak heeft bij de beoordeling of goedkeuring van lesmateriaal. Hoe beoordeelt de Minister dat? Is de Minister van mening dat dit een taak zou

¹ Kamerstuk 35 352, nr. 6

moeten worden van de inspectie, omdat ze dan zo veel sneller antidemocratisch en anti-integratieve lesmaterialen kunnen ontdekken en tegengaan? Is de Minister van plan om deze taken wel bij de inspectie neer te leggen? Zo ja, wanneer kan de kamer dit voorstel verwachten? Zo nee, waarom niet, zo vragen de voornoemde leden.

Themaonderzoek

De leden lezen in het themaonderzoek dat «het geen probleem is als scholen verschillen in opvatting weerspiegelen». Wat betekent dit? Is het mogelijk dat een school bijvoorbeeld ervoor kiest om bijvoorbeeld wel aandacht te geven aan homoseksualiteit, maar deze daarin dus moreel verwerpt? Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de gelijkheid tussen jongens en meisjes? Mag een school daarin ook de houding aannemen die tegen het gelijkheidsbeginsel uit onze Grondwet ingaat?

De leden lezen eveneens in het themaonderzoek dat er gekeken is naar de manier waarop scholen invulling geven aan thema's waarover verschillend wordt gedacht, met name als de morele opvattingen van scholen heel anders zijn dan die in de meerderheid van de samenleving. Kan de Minister daar een aantal voorbeelden van geven? Betekent dit dat de school de vrijheid heeft om ongelijkheid tussen jongens en meisjes te prediken? Of betekent dit dat een school kan aangeven dat er groepen zijn in de samenleving die ongelijkheid tussen jongens en meisjes aanmoedigen, maar dat binnen de lesmethode duidelijk wordt dat dit ingaat tegen de vrije, democratische rechtstaat van Nederland? Kan de Minister meer uitleg geven over wat dit dus in de praktijk inhoudt, zo vragen de leden. De leden lezen dat scholen zich houden aan de (beperkte) wettelijke eisen die voor hen allen gelden. Wanneer wordt de nota naar aanleiding van het verslag over de verduidelijking van de burgerschapsopdracht naar de Kamer gestuurd?

De leden lezen dat de kern van de burgerschapsopdracht onvoldoende is gewaarborgd. In hoeverre was de Minister hierover niet al op de hoogte? Liet de casus rondom het Haga Lyceum dit niet al zien?

De leden lezen dat zes scholen een herstelopdracht kregen en veertien scholen de aanbeveling de burgerschapsopdracht te verbeteren. Kan de Minister een overzicht geven van welke scholen dit waren? Worden ouders op de hoogte gesteld dat de school niet voldoet aan de burgerschapsopdracht? De leden constateren dat dit vooral scholen zijn binnen het bijzonder onderwijs, hoe verklaart de Minister dat? Is de Minister van mening dat een herstelopdracht voldoende is om komend schooljaar de burgerschapsopdracht te waarborgen bij deze zes scholen? Zij vragen om een nadere toelichting. Wat is de toegevoegde waarde van een herstelopdracht voor leerlingen die niet op de juiste wijze les hebben gekregen? Wat gaat de Minister regelen voor de leerlingen die niet op de juiste wijze les hebben gekregen, zodat zij alsnog kunnen voldoen aan de burgerschapsopdracht? Op welke manier kan de Minister naast een herstelopdracht geven nog meer ingrijpen? Welk instrumentarium heeft de Minister om in te grijpen wanneer er niet wordt voldaan aan de burgerschapsopdracht? Op welk moment is de Minister van plan om extra instrumentarium in te zetten, wanneer scholen niet voldoen aan de burgerschapsopdracht? Wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel uitbreiding instrumentarium verwachten, zo informeren deze leden.

De voornoemde leden lezen dat er vrijwel geen onderwijs is aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Wat betekent «vrijwel geen»? Is er wel onderwijs aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat? Zo ja, waar dan? Hoe gaat de Minister daar tegen optreden? Bovendien lezen de leden dat het lesmateriaal niet in strijd is met de basiswaarden. Heeft het onderzoek ook het lesmateriaal van Asma Claassen meegenomen, het boek «Help! Ik word volwassen»? Zo ja, waarom heeft het onderzoek geconstateerd dat

dit niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat? Is de Minister van mening dat bijvoorbeeld het stuk over de bevolking van Loet, waarbij de bevolking seks had met personen van het gelijke geslacht en daardoor verafschuwd werd door Allah, niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat? Kan de Minister specifiek op de inhoud van dit boek ingaan? Indien het onderzoek dit lesmateriaal niet heeft meegenomen in zijn onderzoek, vragen de leden waarom dit niet is gebeurd. Aangezien in eerder beantwoorde schriftelijke vragen over dit lesmateriaal, de Minister expliciet heeft aangegeven dat het themaonderzoek over burgerschapsopdracht hier verder in zou gaan, kan de Minister dan alsnog ingaan op de schriftelijke vragen die door het lid Rudmer Heerema zijn gesteld op 19 december 2019 over het lesmateriaal «Help! Ik word volwassen»², zo vragen de leden.

De leden vragen op welke manier de inspectie toezicht houdt op lesmaterialen? Worden lesmaterialen vooraf gecontroleerd of pas wanneer deze worden meegenomen in de context van de lesmethode? Kan de Minister hier verder op ingaan, zo vragen de leden. Daarnaast lezen de leden dat het accent in enkele methoden nadrukkelijk ligt bij de overdracht van eigen opvattingen. Wat betekent dit in de praktijk? Komt het voor dat eigen opvattingen worden overgebracht die in strijd zijn met de basiswaarden van een democratische rechtstaat? Is de Minister van mening dat in sommige gevallen lesmateriaal niet gebruikt kan worden, ondanks de manier waarop dit wordt gebruikt binnen de lesmethode, bijvoorbeeld als het lesmateriaal expliciet ongelijkheid tussen jongens en meisjes promoot? Is de Minister voornemens om meer toezicht te krijgen op de inhoud van lesmateriaal om te voorkomen dat lesmateriaal inhoud promoot die ingaat tegen de basiswaarden van de democratische rechtstaat, zo vragen de leden.

De leden lezen dat de inspectie concludeert dat voor blijvend draagvlak van onderwijsvrijheid het belangrijk is dat er duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid. Op welke manier gaat de Minister die duidelijkheid geven?

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige rapport waaruit blijkt dat een overgrote meerderheid van de onderzochte scholen voldoen aan de eisen van het huidige burgerschapsonderwijs, zowel voor wat betreft het onderwijs zelf als de gebruikte lesmethodes. Deze conclusie ligt in lijn met eerdere onderzoeken van de inspectie op dit gebied en dat is goed nieuws zo vinden deze leden. Deze leden hebben nog wel enige vragen.

Onderzoeksopzet

De leden vragen wat de reden is dat er meer scholen in het basisonderwijs (42) zijn onderzocht dan in het middelbaar onderwijs (22). De leden lezen in het rapport dat ervoor gekozen is om per onderwijssoort tenminste vijf scholen per confessionele denominatie te onderzoeken en tenminste vijf openbare scholen. Deze leden vragen wat de reden is voor deze oververtegenwoordiging van confessionele scholen in het onderzoek, terwijl de meeste scholen in zowel het po³ als het vo⁴ van openbare statuur zijn. Geeft het niet een veel representatiever beeld van hoe scholen omgaan met burgerschapsonderwijs als er ook meer openbare scholen waren meegenomen in het onderzoek in overeenstemming met het aantal openbare scholen in Nederland? Draagt deze

² Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1385

³ po: primair onderwijs

⁴ vo: voortgezet onderwijs

focus op scholen met een confessionele denominatie ook niet het risico met zich mee dat een bepaalde groep scholen als het gaat om het uitdragen van waarden als gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid bij voorbaat als meer problematisch kunnen worden gezien? Tevens vragen deze leden de Minister of hij niet de mening deelt dat vanwege deze onderzoeksopzet er een risico is dat de onderzoeksresultaten niet helemaal representatief zijn en in theorie tekortkomingen in het burgerschapsonderwijs in het openbaar onderwijs door deze onderzoeksopdracht onderbelicht kunnen blijven, omdat zij ondervertegenwoordigd zijn in dit onderzoek ten opzichte van scholen met een confessionele denominatie of een algemeen-bijzondere denominatie. De leden verzoeken om een nadere toelichting.

Uit de begeleidende brief van de Minister blijkt dat de inspectie aan in totaal zes scholen een herstelopdracht heeft gegeven, waarbij de inspectie bij twee scholen heeft geconstateerd dat de invulling van het burgerschapsonderwijs strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Dat is ernstig. Bij vier scholen ziet de inspectie stelselmatige risico's op het verwerven van die democratische basiswaarden, onder meer omdat hierop geen proactief onderwijsbeleid wordt gevoerd.

Daarnaast zijn aan veertien scholen aanbevelingen gegeven. Deze leden vragen aan te geven wat de stand van zaken is bij de herstelopdrachten die aan de eerdergenoemde zes scholen zijn gegeven en de veertien scholen die een aanbeveling hebben gekregen. Deze leden vragen ook aan te geven wat het verschil in handhaving zou zijn geweest voor deze scholen als de nieuwe wet al in werking was getreden.

De leden vragen tevens aan te geven op welke wijze de verduidelijking van de burgerschapsopdracht zoals vastgelegd in het nieuwe wetsvoorstel waarnaar de Minister verwijst in zijn brief, zal bijdragen aan kwalitatief beter burgerschapsonderwijs en of de door de inspectie geconstateerde tekortkomingen voortkomen uit onduidelijkheid over hoe scholen de burgerschapsopdracht moeten vormgeven onder de huidige wet of dat deze tekortkomingen andere oorzaken hebben.

In het kader van de nodige verduidelijking van de burgerschapsopdracht vragen de leden wat nu precies de maatstaf is waarop de onderzochte scholen werden beoordeeld, afgezien van de huidige wet. In het inspectie-rapport worden veel begrippen door elkaar heen gebruikt: basiswaarden democratische rechtsorde, mainstreamopvattingen, westerse waarden, dominante opvattingen, meerderheidsopvattingen. Deze leden vragen wat precies de definities zijn die de inspectie heeft gebruikt voor deze begrippen en of deze ook eenduidig zijn gebruikt.

De leden vragen tevens of het niet zo kan zijn dat juist ook het gebruik van begrippen als «mainstreamopvattingen», «dominante opvattingen» en «meerderheidsopvattingen» ertoe kan leiden dat bepaalde groepen scholen die zich niet scharen onder deze «mainstreamopvattingen» zich al op voorhand moeten verdedigen voor hun opvattingen, omdat zij niet voldoen aan de «meerderheidsopvattingen» of de «dominante opvattingen» terwijl zij zich wel aan de wet houden? De leden verzoeken om een uitgebreide reactie.

De inspectie concludeert in haar rapportage dat dit onderzoek aantoont dat verduidelijking van de burgerschapsopdracht noodzakelijk is, evenals meer handhaving. Alhoewel de leden het in het algemeen hiermee eens zijn, vragen zij wel of daarbij niet voorbij wordt gegaan aan het feit dat verduidelijking en handhaving de handelingsverlegenheid, waarvan in veel gevallen sprake is in het onderwijs om bepaalde gevoelige onderwerpen te bespreken, zal weghalen. Deze leden vragen dan ook in hoeverre de Minister scholen wil ondersteunen om deze handelingsverlegenheid weg te nemen en scholen en docenten beter op dit punt te ondersteunen zodat niet meer voor de makkelijke weg wordt gekozen van het niet benoemen en bespreken van deze gevoelige onderwerpen.

Tot slot vragen de leden in hoeverre juist ook de profielorganisaties binnen het onderwijs worden betrokken bij het verbeteren van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Immers, scholen spelen een belangrijke rol bij de vorming van kinderen. Profielorganisaties kunnen ook juist ondersteunen bij het onderwijs op dit punt. Is de Minister bereid te kijken in hoeverre deze organisaties daarbij een rol kunnen spelen, zo vragen de voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het genoemde onderzoek en willen de Minister nog enkele vragen voorleggen.

De leden lezen dat de inspectie constateert dat er een verduidelijking nodig is van de burgerschapsopdracht in de wet. Zij vragen wanneer de Kamer de nota naar aanleiding van het verslag kan verwachten. Deze leden vragen de Minister tevens of de uitkomsten van dit onderzoek aanleiding zijn om het wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht nader aan te scherpen. Verzekert de wet dat naast de godsdienstige en levensbeschouwelijke uitgangspunten te allen tijde de Nederlandse wetgeving gesteld dient te worden, zodat leerlingen bekend worden met hun rechten, plichten en vrijheden, zo vragen deze leden. De leden lezen dat de inspectie stelt dat de kern van de burgerschapsopdracht onvoldoende gewaarborgd is. Hoe gaat de Minister de vertaalslag maken van het wetsvoorstel naar de klas? Is bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging van Maatschappijleraren hierbij betrokken? De leden constateren dat bijzondere scholen lesmethoden mogen hanteren die gebaseerd zijn op godsdienstige en levensbeschouwelijke uitgangspunten. Hoe hangt dit samen met de wet op sociale veiligheid in het geval dat bijvoorbeeld homoseksualiteit wordt afgewezen in lesmateriaal? Kunnen deze scholen voor elke leerling een veilig klimaat creëren? De leden vragen de Minister of er nu nog op scholen gebruik wordt gemaakt van het lesmateriaal «Help! Ik word volwassen»?

De voornoemde leden constateren dat de inspectie voornamelijk ingaat op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Tot slot vragen zij of de Minister kan toelichten hoe het kerndoel «respectvol omgaan met onder meer seksuele diversiteit» wordt onderzocht in het toetsingskader van de inspectie.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de brief van de Minister inzake «rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs» tot zich genomen. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen hierover.

De leden zijn blij dat de inspectie concludeert dat het overgrote deel van het onderwijs voldoet aan de burgerschapseisen die de wet stelt. Toch zijn er ook een aantal conclusies waar voornoemde leden zich meer zorgen over maken. Zo concludeert de inspectie dat de aandacht voor actieve bevordering van basiswaarden op hoofdlijnen onvoldoende gewaarborgd is. Op ongeveer een kwart van de scholen die zijn onderzocht is van actieve bevordering van basiswaarden te weinig sprake. De inspectie noemt dit zorgelijk. Wat is de reactie van de Minister op dit aantal? Deelt de Minister de zorgen van de inspectie? Wat gaat de Minister doen om ervoor te zorgen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen? De Minister verwijst in de beleidsreactie naar het wetsvoorstel waarin de algemene burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs verduidelijkt wordt, maar hoe lang duurt het nog voordat dit wetsvoorstel in werking treedt? In januari 2020 heeft de Kamer een schriftelijke inbreng geleverd, maar een nota van verslag is tot op heden nog niet geleverd. Wat is daar de reden van? Kan de Minister

aangeven wanneer dit verslag komt en hoe het tijdsplan van dit wetsvoorstel eruit zal gaan zien? Is de Minister het met voornoemde leden eens dat conclusies als bovenstaande om een spoedige voortgang van het wetsvoorstel vragen? Gaat de Minister het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen verder aanscherpen naar aanleiding van dit advies van de inspectie? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden lezen dat de inspectie pleit voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht in de wet; op dit moment is de wet te vrijblijvend en onvoldoende richtinggevend. Toch heeft de Minister in het nieuwe wetsvoorstel gekozen om de wettelijke bepaling «kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit» minder expliciet te benadrukken. Gaat dit niet tegen het advies van de inspectie in? De leden willen graag een reactie hierop. Gaat het in de nieuwe wettekst enkel om het erkennen van het bestaan van een pluriforme samenleving of is er in de nieuwe burgerschapsopdracht ook sprake van het actief een onderdeel uitmaken van deze pluriforme samenleving, zoals ook de inspectie in dit rapport adviseert? Hoe garandeert de Minister dat de kwart van de scholen waar van actieve bevordering van basiswaarden te weinig sprake is, door dit nieuwe wetsvoorstel zullen veranderen van aanpak?

De leden lezen dat de inspectie vooral heeft gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De kerndoelen voor het po en vo stellen echter dat scholen leerlingen moeten bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder meer seksuele diversiteit. Aan welke van de twee normen wordt het onderwijs op scholen getoetst? De leden verzoeken om een reactie daarop. De voornoemde leden vragen na het lezen van het themaonderzoek ook hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich tot elkaar verhouden? Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen? Volgens de inspectie is het belangrijk dat er duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid. Op welke manier wordt deze duidelijkheid geboden in het aankomende nieuwe wetsvoorstel waarnaar de Minister in de beleidsreactie verwijst?

De leden hebben ook een vraag met betrekking tot het creëren van een veilig klimaat op scholen voor elke leerling. Volgens de wet dienen scholen hiervoor te zorgen. Is de Minister van mening dat voor LHBTI⁵-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer wij lezen dat er scholen zijn waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord [wordt] afgewezen»? Graag ontvangen de voornoemde leden een reflectie hierop.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport over het themaonderzoek burgerschapsonderwijs. Zij hebben daar nog enkele vragen en opmerkingen bij.

De inspectie heeft herstelopdrachten en aanbevelingen gegeven in het basis-, voorgezet en speciaal onderwijs en ook op niet-bekostigde scholen. Kan de Minister nader toelichten waarom de inspectie over is

⁵ LHBTI: lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en interseksuele personen

gegaan tot het geven van herstelopdrachten en aanbevelingen, zo vragen de leden. Waarom voldeden deze scholen precies niet aan het burgerschapsonderwijs zoals omschreven in de wet en welke concrete risico's zag de inspectie? Wat hielden de herstelopdrachten en aanbevelingen in? In hoeverre zijn deze al uitgevoerd door de betreffende scholen? Tevens vragen de leden wat het effect zou zijn op het aantal herstelopdrachten en aanbevelingen gegeven door de inspectie als dit onderzoek zou zijn uitgevoerd nadat de wetswijziging waarmee de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt, inwerking is getreden? Zouden er meer gegeven zijn of juist minder? Kan de Minister zijn antwoord toelichten? In het rapport geeft de inspectie enkele illustraties, waaronder situaties waarbij de school niet in strijd handelt met de basiswaarden. Kan de Minister nader toelichten waarom deze situaties niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zo vragen deze leden.

Uit het onderzoek van de inspectie naar de lesmethoden en het gebruik daarvan komt naar voren dat de inhoud niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen die de betreffende methoden uit het onderzoek gebruiken, handelen binnen de grenzen van de wet. Zou de inspectie op hetzelfde oordeel uitkomen nadat de wetswijziging waarmee de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt, inwerking is getreden? De leden vragen of de Minister dit kan toelichten.

De inspectie stelt in haar rapport dat over sommige onderwerpen de opvattingen in de samenleving sterk uiteen kunnen lopen, en noemt daarbij «(de afwijzing van) homoseksualiteit» als voorbeeld. Het is volgens de inspectie ook geen probleem als scholen die verschillen in opvatting weerspiegelen. Is de Minister van mening dat bijvoorbeeld ook verwerpelijke standpunten als «de afwijzing van mensen met een donkere huidskleur» of de «afwijzing van Joodse mensen» zaken zijn waarover de opvattingen die scholen uitdragen uiteen mogen lopen? Zo nee, kan hij aangeven wat het verschil is? Volgens de huidige wet dienen scholen voor elke leerling een veilig klimaat te creëren. De kerndoelen voor het po en vo bepalen dat leerlingen moet worden bijgebracht om «respectvol om te gaan» met seksuele diversiteit. Is de Minister van mening dat het verwezenlijken van deze doelen mogelijk is op de Nederlandse scholen waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord [wordt] afgewezen»? Is de Minister van mening dat voor LHBTI-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer scholen lesmethoden gebruiken waarin jonge scholieren wordt voorgespiegeld dat de straf voor homoseksuelen verblinding, een stenenregen en de dood zou zijn, en dat hun god homoseksualiteit zou verafschuwen? De inspectie geeft diverse scholen een herstelopdracht of een aanbeveling. Zijn daar scholen bij die de lesmethode «Help! Ik word volwassen» van de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO) gebruiken? De inspectie heeft vooral gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De kerndoelen voor het po en vo leggen de lat hoger: scholen moeten leerlingen bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder meer seksuele diversiteit. Aan welke van deze twee normen moet het onderwijs op scholen volgens de Minister worden getoetst? De inspectie constateert dat een kwart van de scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onvoldoende bevorderen. Wat gaat de Minister doen om te bevorderen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen? Het regeerakkoord bepaalt dat de kerndoelen op het gebied van seksuele diversiteit zullen worden aangescherpt. Wanneer en op welke wijze gaat dat gebeuren, zo informeren de leden.

De inspectie houdt toezicht op basis van wet- en regelgeving. Dat toezicht is terughoudend ingevuld. Dit zagen we ook toen passages van het seksuele voorlichtingsboek «Help! Ik word volwassen» aan de inspectie voorgelegd werden. De leden vragen of deze terughoudende rol niet actiever zou moeten zijn. Zouden er volgens de Minister niet bepaalde eisen gesteld moeten worden aan lesmateriaal als het gaat om het borgen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat met inachtneming van de eventuele eigen overtuigingen rond mens en samenleving? Zouden lesmethoden niet standaard onder het toezicht van de inspectie moeten vallen? De inspectie wijst in haar rapport op het grote belang van blijvende maatschappelijke verankering van de democratische rechtsstaat. Ook de voornoemde leden vinden dit van groot belang. Het kan dan toch niet zo zijn dat onder het mom van de vrijheid van onderwijs er lesmethoden bestaan en gebruikt mogen worden die een stevig tegengeluid bieden aan basiswaarden van de democratie en de inspectie deze lesmethoden niet mag beoordelen? Wat vindt de Minister hiervan, zo vragen de leden. Kan de Minister aangeven hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich volgens hem tot elkaar verhouden? Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen? Volgens de inspectie is het belangrijk dat duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid. Op welke wijze gaat de Minister verduidelijken hoe de onderwijsvrijheid zich verhoudt tot het Grondwettelijk discriminatieverbod?

De leden vragen wanneer de nota naar aanleiding van het verslag volgt van het wetsvoorstel waarin de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt. Welke lessen trekt de Minister uit het rapport over het themaonderzoek burgerschapsonderwijs? Zijn er naar aanleiding van dit rapport zaken die de Minister aan het wetsvoorstel gaat veranderen? Wat vindt de Minister van de suggesties van VOS/ABB⁶ en VOO⁷, namelijk het opnieuw opnemen in de wet van de opdracht tot actieve ontmoeting van leeftijdsgenoten met verschillende achtergronden en culturen en het actief oefenen van democratische waarden en attitudes in de school, zo vragen de eerdergenoemde leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het onderhavige rapport. Zij hechten eraan dat het burgerschapsonderwijs alle scholieren in staat stelt om volwaardig te participeren in de samenleving en zijn dan ook verontrust door de bevinding van de inspectie dat «er scholen zijn waar de uitvoering van de burgerschapsopdracht op een belangrijk onderdeel zeer dun is.» Op deze scholen blijkt men de basiswaarden van de democratische rechtsstaat namelijk weinig of niet actief te bevorderen, soms niet in het onderwijs in de klas maar ook soms niet in de methode die de school gebruikt. De leden erkennen dat scholen het recht hebben om vanuit hun eigenheid en identiteit vorm en inhoud te geven aan de burgerschapsopdracht, maar zij menen dat dit niet betekent dat scholen zelf mogen bepalen of zij gestalte geven aan hun burgerschapsopdracht. Deelt de Minister deze mening? Zo ja, hoe verklaart hij de bevindingen van de inspectie op dit punt?

⁶ VOS/ABB: de vereniging voor bestuur, management en medezeggenschap in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs in Nederland

⁷ VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs

Een bron van zorg is tevens de brief van 12 mei 2020⁸ die de Kamer heeft ontvangen van het Greijdanus College waarin wordt gesuggereerd dat basiswaarden van de democratische rechtstaat slechts neerkomen op de opinie van de mainstream. Deelt de Minister het oordeel van de voornoemde leden dat basiswaarden zoals verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en autonomie veel méér betekenen dan zomaar «een opinie van de mainstream», maar het elementen betreft die voorwaardelijk zijn voor goed onderwijs? Kan de Minister uitleggen hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich volgens hem tot elkaar verhouden? Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen? Volgens de inspectie is het belangrijk dat duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid. Op welke wijze gaat de Minister verduidelijken hoe de onderwijsvrijheid zich verhoudt tot het Grondwettelijk discriminatieverbod? Deelt de Minister ook de opvatting van de leden dat scholen die onverdraagzaamheid of antidemocratische opvattingen uitdragen, zich niet langer zouden moeten kunnen verschuilen achter artikel 23 van de Grondwet? Zou het kunnen helpen als de burgerschapsopdracht die het onderwijs in maatschappelijke en politieke debatten al heeft, in de Grondwet nader zou worden geëxpliciteerd?

De inspectie heeft vooral gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtstaat. De kerndoelen voor het po en vo leggen de lat hoger: scholen moeten leerlingen bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder meer seksuele diversiteit. Aan welke van deze twee normen moet het onderwijs op scholen volgens de Minister worden getoetst? Het regeerakkoord kondigt aan dat de kerndoelen op het gebied van seksuele diversiteit zullen worden aangescherpt. Wanneer en op welke wijze gaat dat gebeuren? In 2017 heeft de Kamer een motie van het lid Van den Hul⁹ aangenomen die de regering verzocht erop toe te zien dat basisscholen, middelbare scholen en mbo¹⁰ seksuele weerbaarheid, veiligheid en diversiteit in het curriculum gestalte geven. Hoe verhouden de conclusies uit het onderhavige rapport zich tot deze wens van de Kamer? Deelt de Minister de conclusie van de leden dat hiermee de motie nog onvoldoende is uitgevoerd? Zo ja, wat gaat hij dan ondernemen, teneinde deze wens van de Kamer alsnog volledig waar te maken?

Volgens de wet dienen scholen voor elke leerling een veilig klimaat te creëren. De kerndoelen voor het po en vo bepalen dat leerlingen moet worden bijgebracht om «respectvol om te gaan» met seksuele diversiteit. De leden vragen of de Minister van mening is dat het verwezenlijken van deze doelen mogelijk is op de Nederlandse scholen waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord [wordt] afgewezen».

De inspectie stelt in haar rapport dat over sommige onderwerpen de opvattingen in de samenleving sterk uiteen kunnen lopen, en noemt daarbij «(de afwijzing van) homoseksualiteit» als voorbeeld. Het is volgens de inspectie ook geen probleem als scholen die verschillen in opvatting weerspiegelen. De leden vragen de Minister of hij van mening is dat bijvoorbeeld ook verwerpelijke standpunten als «de afwijzing van mensen met een donkere huidskleur» of de «afwijzing van Joodse

⁸ 2020Z08564

⁹ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 91

¹⁰ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

mensen» zaken zijn waarover de opvattingen die scholen uitdragen uiteen mogen lopen? Zo neen, kan de Minister dan expliciteren wat het verschil is?

De Minister schrijft dat bijzondere scholen lesmethoden mogen hanteren die gebaseerd zijn op godsdienstige of levensbeschouwelijke uitgangspunten, maar dat dit geen vrijbrief voor scholen is om onderwijs aan te bieden dat aanzet tot haat of discriminatie. Is de Minister van mening dat voor LHBTI-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer deze scholen lesmethoden gebruiken waarin jonge scholieren wordt voorgespiegeld dat de straf voor homoseksuelen verblinding, een stenenregen en de dood zou zijn, en dat hun god homoseksualiteit zou verafschuwen? De inspectie geeft diverse scholen een herstelopdracht of een aanbeveling. Zijn daar scholen bij die de lesmethode «Help! Ik word volwassen» van de Islamitische Schoolbesturen Organisatie gebruiken? Op welke wijze heeft de Minister in reactie op dit rapport gestalte gegeven aan de wens van een ruime Kamermeerderheid dat het kabinet met voorstellen komt tot maatregelen, als blijkt dat lesmethodes in primair of voortgezet onderwijs op het gebied van seksuele diversiteit niet voldoen aan de kerndoelen of niet vallen binnen de wettelijke kaders, zo vragen de eerdergenoemde leden.

Het inspectieonderzoek benoemt dat bij zeven scholen is vastgesteld dat «op basis van de beoogde invulling in de praktijk extra aandacht nodig is voor het verwerven van basiswaarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie» Zou de Minister niet hieraan ook de consequentie moeten verbinden dat hij in zijn wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht een bepaling opneemt dat er op actieve wijze aandacht is voor kennismaken met levensbeschouwelijke, seksuele en culturele diversiteit? Zo neen, waarom niet? Met zijn wetsvoorstel sloopt de Minister uit de vigerende wet de bepaling dat het onderwijs mede erop is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Met deze bepaling wordt beoogd dat op alle scholen sprake zou zijn van ontmoeting met leeftijdgenoten van andere culturen die in Nederland leven. Via de dialoog en ontmoeting met leeftijdgenoten van andere culturen krijgt burgerschap immers actief gestalte. Onderkent de Minister de noodzaak dat om deze bepaling te handhaven in de wet, nu te veel scholen onvoldoende actief gestalte geven aan hun burgerschapsopdracht? Zo neen, waarom niet, zo vragen de leden. De inspectie constateert ook dat de kern van de burgerschapsopdracht van scholen is dat zij zorgen voor een actieve overdracht van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Volgens de inspectie is deze kern nu onvoldoende gewaarborgd. Gaat de Minister zijn wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen verder aanscherpen naar aanleiding van dit advies van de inspectie? Zo neen, hoe gaat hij er dan voor zorgen dat deze kern in de toekomst wel voldoende is gewaarborgd?

Deelname aan de leerlingenraad, maar ook een kritisch en open dialoog over de burgerschapsopdracht en de identiteit van de school maken het mogelijk dat kinderen actief participeren en meebeslissen en de school zo «een democratische samenleving in het klein» vormt. De leden zien de school als een democratische oefenplaats, waar leerlingen leren op actieve wijze dat zij een stem hebben en waar zij zo vanuit verdraagzaamheid en vanuit een open houding leren omgaan met andersdenkenden en waar zij hun eigen identiteit mogen ontwikkelen. Deelt de Minister deze visie? Zou hij daarom het actief oefenen van democratische waarden en attitudes op school daarom niet explicieter moeten benoemen in zijn wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht?

De inspectie signaleerde: «Op een van de bezochte montessorischolen wordt wereldburgerschap gezien als een van de belangrijkste uitgangspunten van leerlingen naar zelfstandigheid en neemt het een plaats in

binnen alle lessen op de school». De leden waarderen dit. Zij vragen in hoeverre in het algemeen ook wereldburgerschap zoals vermeld in duurzaam ontwikkeldoel 4.7 tot zijn recht binnen de burgerschapsopdracht van scholen en het inspectietoezicht komt. De leden vragen ook hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht nu verder gaat. De inspectie constateert dat een kwart van de scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onvoldoende bevorderen. Wat gaat de Minister doen om te bevorderen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen? Welke consequenties verbindt de Minister aan de bevindingen van de inspectie voor het toezichtkader van de inspectie? Tot slot vragen zij hoe de Minister de herstelopdrachten die de inspectie zes scholen heeft gegeven, gaat opvolgen.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport over burgerschapsonderwijs. Deze leden hebben met dankbaarheid de conclusie gelezen dat het onderzochte onderwijs niet strijdig is met de wet. Tegelijk hebben zij zorgen over de inhoud en uitvoering van het onderzoek. Zij krijgen de indruk dat de inspectie toezicht heeft gehouden op de mogelijk toekomstige in plaats van op de huidige wetgeving. De leden hebben met verbazing kennisgenomen van het proces dat door de inspectie is gevolgd en het kader dat voor het onderzoek is gehanteerd. In navolging van een recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag¹¹ constateren zij dat de inspectie nog steeds te weinig onderscheid maakt tussen haar toezichthoudende en bevorderende taak. Symptomatisch hiervoor is dat de inspectie in de volgorde van de onderzoeksvragen en de conclusies eerst de bevorderende taak beschrijft en pas daarna de toezichthoudende taak. Als voorbeeld van de diffuse uitwerking van het onderzoek noemen zij dat de inspectie in het kader van de bevorderende taak uitsprekt dat het onderwijs beslist ontoereikend is om te kunnen fungeren als adequate bevordering van basiswaarden (par. 2.3.3) en dat extra aandacht nodig zou zijn (par. 4.2.2). Dergelijke kwalificaties passen eigenlijk alleen bij de toezichthoudende taak van de inspectie. Deze leden vragen de Minister op het voorgaande in te gaan.

De leden lezen dat de inspectie zich nauwgezet en zorgvuldig heeft willen houden aan de wettelijke kaders. Zonder de intenties van de toezichthouder te willen miskennen, plaatsen deze leden wel kritische kanttekeningen bij de inhoud van het rapport. Allereerst vragen zij de Minister te reflecteren op de stelling van de inspectie dat actieve bevordering van de basiswaarden als kern van de wettelijke burgerschapsopdracht zou gelden. Hoe is dit te verenigen met het gegeven dat het inspectieonderzoek uit 2017 (*Burgerschap op school*) deze kernwaarden nog niet centraal stelde, dat in de afgelopen jaren juist herhaaldelijk is geconstateerd dat de huidige wet eigenlijk geen inhoudelijke normen voor het burgerschapsonderwijs zou bevatten en dat de aanleiding voor het indienen van een wetsvoorstel om de basiswaarden te verankeren juist gelegen is in het feit dat die waarden op basis van de huidige wet niet te handhaven zijn? Eveneens vragen zij of de Minister onderkent dat de in het rapport aangehaalde toelichting van de wetgever dat scholen kennis en respect voor basiswaarden moeten bijdragen niet vanzelfsprekend hetzelfde betekent als het actief bevorderen van basiswaarden.

De leden lezen dat volgens de inspectie de interpretatie van de wettelijke kaders aan verandering onderhevig lijkt (par. 1.5). Deze leden vragen een toelichting op wie hier wordt bedoeld, welke verandering aan de orde zou

¹¹ ECLI:NL:GHDHA:2020:277

zijn en in hoeverre scholen met een gewijzigde interpretatie geconfronteerd kunnen worden zonder dat de wetgever zich daarover uitgesproken heeft.

De leden zien in overzicht 2.1 dat volgens de inspectie slechts sprake kan zijn van een aanbeveling indien de school enkel gericht is op het overdragen van de eigen morele opvatting over seksuele diversiteit. Deze leden vragen hoe dit te verenigen is met de wettelijke verplichting dat leerlingen respectvol moeten omgaan met diversiteit binnen de samenleving en andere kerndoelen die scholen verplichten om leerlingen kennis van verschillende opvattingen bij te brengen. Kan de Minister bevestigen dat de verplichting inzake diversiteit gelijkelijk geldt voor openbare en bijzondere scholen en dat ook een openbare school daarom niet kan volstaan met bijvoorbeeld het inkopen van een lespakket van Rutgers? De leden merken dat de inspectie in het onderzoek lijkt uit te gaan van de gedachte dat bepaalde opvattingen een risico vormen voor basiswaarden en dat van deze scholen extra actieve bevordering van de basiswaarden verwacht wordt. Kan de Minister bevestigen dat het onwenselijk is als scholen op grond van hun overtuiging en opvattingen bij voorbaat in de verdachtenbank geplaatst worden en met een verzwaarde bewijslast te maken krijgen? Kan hij eveneens aangeven in hoeverre de inspectie ook heeft onderzocht of bijvoorbeeld openbare scholen voldoende werk maken van de basiswaarde begrip ten aanzien van orthodoxe minderheden waar de leerlingen normaliter niet snel mee in contact komen? De leden lezen dat bij het onderzoek de gebruikelijke procedure van hoor en wederhoor is toegepast. Deze leden constateren dat dit traject bij publicatie van het rapport nog niet was afgerond, ten gevolge waarvan de informatie over herstelopdrachten en aanbevelingen uiteindelijk mogelijk niet adequaat is. Zij vragen waarom uit het oogpunt van zorgvuldigheid niet gewacht wordt met publicatie van resultaten totdat ten minste de bezwaarfase is afgerond.

De leden hebben uit inspectierapporten over individuele scholen geconstateerd dat de inspectie het gebruik van de term (homo)seksuele gerichtheid opvallend vindt, omdat deze term zou kunnen suggereren dat de gerichtheid veranderlijk is. Deze leden vragen een reactie van de Minister op deze houding van de inspectie in het licht van de geldende juridische terminologie.

De leden vragen een toelichting van de Minister op de door de inspectie gehanteerde invulling van het actief bevorderen van autonomie. Bedoelt de inspectie daarmee dat scholen voldoende duidelijk moeten maken dat burgers in Nederland feitelijk en juridisch de vrijheid hebben om naar eigen inzicht keuzes te maken of impliceert autonomie ook dat scholen moeten uitstralen dat het prima is als leerlingen andere keuzes maken dan die de school wezenlijk vindt? Onderschrijft de Minister dat van bijzondere scholen die zich organiseren vanuit een bepaalde overtuiging niet verwacht kan worden dat zij leerlingen stimuleren tot afwijkende keuzes en opvattingen te komen, evenmin als van het openbaar onderwijs verwacht wordt dat zij leerlingen stimuleren zich aan te sluiten bij een religieuze of levensbeschouwelijke stroming?

De voornoemde leden vragen wat de Minister ervan vindt dat de inspectie in een inspectierapport in algemene zin uitspreekt dat het leven volgens de Bijbel op gespannen voet staat met de basiswaarde van autonomie. Kan hij zich voorstellen dat scholen hierdoor juist het gevoel krijgen dat de klassieke grondrechten hierdoor onder druk komen te staan, zo vragen zij.

De leden krijgen de indruk dat de inspectie scholen die een overtuiging hebben die afwijkt van de heersende moraal en wetgeving met een bijna onmogelijk taak opzadelt. Wanneer deze scholen serieus werk maken van de begeleiding van leerlingen stelt de inspectie dat scholen een dubbele boodschap hebben (par. 3.2.1). Deelt de Minister de mening dat hier vaak

niet sprake is van een dubbele boodschap of oneigenlijke bedoelingen, maar dat het probleem vooral is dat de opvattingen afwijken van de meerderheid? Zij vragen eveneens wat de Minister vindt van de merkwaardige conclusie dat de school de autonomie van leerlingen mogelijk onvoldoende respecteert wanneer extra begeleiding van leerlingen wordt ingezet om spanning tussen de opvatting van de school en van de leerling adequaat te adresseren. In hoeverre is hier sprake van een dubbele boodschap van de toezichthouder, die normaliter nauwgezet toeziet of scholen voldoende maatwerk en differentiatie toepassen? De leden vragen of de Minister kan bevestigen dat er niets mis mee is als burgers en scholen opvattingen hebben die kritisch zijn over de heersende moraal of zelfs over wetgeving en dat zij minderjarigen hiervan bewust maken, ongeacht of dat nu gaat over klimaat, migratie, seksualiteit of het al dan niet inperken van de vrijheid van onderwijs.

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Ik dank de leden van uw Kamer voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van mijn brief inzake het rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs van de inspectie.

In het navolgende beantwoord ik de vragen van uw leden per fractie, in de volgorde waarin de vragen zijn gesteld.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden hebben kennisgenomen van het themaonderzoek en vragen tot welke inzichten de onderzoekers zijn gekomen die niet al reeds bekend waren. Zij vragen of de Minister dit onderzoek niet voornamelijk als aanmoediging ziet om zo snel mogelijk de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht naar de Kamer te sturen.

Het themaonderzoek laat zien dat niet alle scholen die onderdeel uitmaakten van het onderzoek aandacht hebben besteed aan het actief bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hoewel er gelukkig vrijwel geen onderwijs is aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, vind ik het zorgelijk dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) constateert dat er scholen zijn waar stelselmatige risico's bestaan voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Ik vind het van belang dat scholen bevorderen dat hun leerlingen actieve burgers kunnen zijn en bij kunnen dragen aan een samenleving waarin de pluriformiteit van opvattingen en overtuigingen blijvend kan gedijen en waarin ieder mens zich vrij, gelijkwaardig en solidair kan voelen.

De bevindingen zijn grotendeels in lijn met eerdere conclusies van de inspectie en de Onderwijsraad over het burgerschapsonderwijs en bevestigen daarmee mijn beeld.^{12 13} Het blijkt eens te meer dat scholen bij het vormgeven van hun burgerschapsonderwijs behoefte hebben aan duidelijkheid.

De nota naar aanleiding van het verslag is 26 juni jl. aan uw Kamer verzonden.¹⁴

¹² Onderwijsraad (2012), Verder met burgerschap in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁴ Kamerstuk 35 352, nr. 6.

De leden lezen dat de Inspectie van het Onderwijs onderzoek heeft gedaan naar het burgerschapsonderwijs en de manier waarop scholen invulling geven aan «onderwerpen waarover morele opvattingen sterk uiteen kunnen lopen.» De inspectie constateert dat het lesmateriaal op scholen niet strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Zij vragen welke lesmaterialen de inspectie heeft onderzocht en of hier een lijst van is. Indien dat niet het geval is vragen zij hoe de inspectie kan constateren dat lesmateriaal op scholen niet strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat.

De inspectie heeft de leermiddelen onderzocht die scholen gebruiken bij burgerschapsonderwijs. Zij heeft vastgesteld dat deze geen inhoud bevat die strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. De inspectie houdt geen lijsten bij van welke leermiddelen scholen gebruiken, hetgeen ook niet passend zou zijn bij de vrijheid die scholen hebben om zelf te bepalen welke leermiddelen zij gebruiken.

De leden lezen dat de inspectie bij twee scholen heeft vastgesteld dat de beoogde invulling van het burgerschapsonderwijs strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Zij vragen op welke manier de Minister gaat optreden tegen scholen waar de invulling van het burgerschapsonderwijs in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat en of hij van mening is dat hier hoge urgentie achter zit omdat we kinderen niet behoren bloot te stellen aan antidemocratisch en anti-integratief onderwijs. De leden lezen dat de inspectie bij vier andere scholen stelselmatige risico's voor het verwerven van basiswaarden heeft geconstateerd en heeft vastgesteld dat de scholen hier geen proactief onderwijsaanbod voor hebben. Zij vragen op welke manier de Minister ervoor gaat zorgen dat dit voor het komende schooljaar wel het geval is en wat de Minister gaat doen als dat niet het geval is.

Ik deel het urgentiebesef van de leden en vind het absoluut onwenselijk indien leerlingen worden blootgesteld aan antidemocratisch en/of anti-integratief onderwijs.

De scholen waar geconstateerd is dat hun burgerschapsonderwijs strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat, of waar überhaupt geen aanbod was, hebben een herstelopdracht ontvangen. De inspectie ziet toe op realisering van de herstelopdrachten. Als deze niet naar behoren worden uitgevoerd, wordt overgegaan op handhaving en sanctionering conform het reguliere instrumentarium.

Daarnaast zullen de wetsvoorstellen aangaande burgerschap en het bestuurlijk instrumentarium meer grondslag bieden om sneller en effectiever op te treden tegen scholen waar sprake is van antidemocratisch en/of anti-integratief onderwijs. Het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtstaat, en het zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met deze basiswaarden, biedt daar een belangrijke grondslag voor.

De voornoemde leden lezen in de brief van de Minister dat de inspectie geen taak heeft bij de beoordeling of goedkeuring van lesmateriaal en vragen hoe hij dit beoordeelt. Zij vragen of de Minister van mening is dat dit een taak zou moeten worden van de inspectie, omdat ze dan zo veel sneller antidemocratisch en anti-integratieve lesmaterialen kunnen ontdekken en tegengaan. Zij vragen voorts of de Minister van plan is deze taken wel bij de inspectie neer te leggen.

De leden vragen tevens of de Minister alsnog kan ingaan op de schriftelijke vragen die door het lid Rudmer Heerema zijn gesteld op 19 december 2019 over het lesmateriaal «Help! Ik word volwassen». De leden vragen

op welke manier de inspectie toezicht houdt op lesmaterialen en of lesmaterialen vooraf gecontroleerd worden. Zij vragen de Minister van mening is dat in sommige gevallen lesmateriaal niet gebruikt kan worden, ondanks de manier waarop dit wordt gebruikt binnen de lesmethode, bijvoorbeeld als het lesmateriaal expliciet ongelijkheid tussen jongens en meisjes promoot. Is de Minister voornemens om meer toezicht te krijgen op de inhoud van lesmateriaal om te voorkomen dat lesmateriaal inhoud promoot die ingaat tegen de basiswaarden van de democratische rechtstaat, zo vragen de leden.

Conform artikel 23 van de Grondwet hebben scholen vrijheid van richting en inrichting. Onderdeel hiervan is dat scholen vrij zijn in hun keuze aangaande leermiddelen. Voor bijzondere scholen is in de Grondwet zelfs geëxpliciteerd dat hun vrijheid betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers wordt geëerbiedigd. Het verbieden of toetsen van leermiddelen door de overheid, past hier niet bij. Ik hecht aan de constitutionele onderwijsvrijheid en ben niet voornemens deze in te perken.

Er worden geen wettelijke eisen gesteld aan leermiddelen en dus heeft de inspectie geen bevoegdheid om leermiddelen aan sich te toetsen. Wel kan de toepassing van leermiddelen, en in welke context zij worden geplaatst, worden meegenomen in het toezicht.

Ook wanneer de inhoud van leermiddelen strijdig zou zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zou dat op zichzelf onvoldoende grondslag bieden om een oordeel te vellen over het al dan niet naleven van de burgerschapsopdracht. Verderfelijke en controversiële passages of afbeeldingen kunnen immers ook gebruikt worden om zaken in historisch perspectief te plaatsen, om een gesprek over de spanning tussen grondrechten te concretiseren, om een bestaand maatschappelijk sentiment te illustreren of om aan te geven dat bepaalde zaken niet meer stroken met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat anno 2020.

De leden lezen in het themaonderzoek dat «het geen probleem is als scholen verschillen in opvatting weerspiegelen». Zij vragen wat dit betekent.

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen de ruimte om vanuit eigen godsdienst of levensbeschouwelijke overtuigingen het onderwijs in te richten. Die vrijheid leidt ertoe dat scholen verschillende opvattingen kunnen uitdragen. Zolang opvattingen passen binnen de geldende juridische kaders, zijn opvattingen van scholen per definitie geen «probleem». Ook wanneer het een minderheidsstandpunt betreft, of een opvatting die mogelijk weerstand oproept bij anderen.

Sterker nog, ik beschouw het als een essentieel onderdeel van een vrije en democratische samenleving dat ieder individu, en iedere gemeenschap, de vrijheid heeft om eigen opvattingen en idealen te hebben en deze uit te dragen. Het kritisch benaderen van de heersende moraal, de macht of algemeen aanvaarde gedachtes, is daar een wezenlijk onderdeel van. Een pluriforme samenleving kan alleen functioneren als ook minderheden en impopulaire opvattingen de ruimte krijgen in het publieke debat en in het onderwijsbestel. Dit debat dient uiteraard wel gevoerd te worden binnen de kaders van onze democratische rechtsstaat.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat een school ervoor kiest om bijvoorbeeld wel aandacht te geven aan homoseksualiteit, maar deze daarin dus moreel verwerpt. Zij stellen dezelfde vraag waar het

gaat om de gelijkheid tussen jongens en meisjes en of een school daarin ook de houding mag aannemen die tegen het gelijkheidsbeginsel uit onze Grondwet ingaat. De leden lezen eveneens in het themaonderzoek dat gekeken is naar de manier waarop scholen invulling geven aan thema's waarover verschillend wordt gedacht, met name als de morele opvattingen van scholen heel anders zijn dan die van de meerderheid van de samenleving. Kan de Minister daar een aantal voorbeelden van geven, vragen de leden. Betekent dit dat de school de vrijheid heeft om ongelijkheid tussen jongens en meisjes te prediken of betekent dit dat een school kan aangeven dat er groepen zijn in de samenleving die ongelijkheid tussen jongens en meisjes aanmoedigen, maar dat binnen de lesmethode duidelijk wordt dat dit ingaat tegen de vrije, democratische rechtstaat van Nederland, zo vragen zij.

De autonomie die artikel 23 Grondwet aan scholen biedt kent 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. Er bestaat geen hiërarchie tussen de verschillende artikelen in de Grondwet en zij begrenzen elkaar. Dat betekent dat scholen op basis van de vrijheid van onderwijs de ruimte hebben om eigen opvattingen te uiten, maar dat nooit met een beroep op die vrijheid bepaalde grondrechten aan anderen onttrokken kunnen worden. Deze wederzijdse begrenzing is expliciet uitgangspunt van het onderwijs, geen enkel grondrecht is immers absoluut. Daarnaast wordt de vrijheid van onderwijs ingekaderd door onderwijswetgeving. De inspectie ziet toe op de naleving hiervan.

In de samenleving wordt verschillend gedacht over allerlei onderwerpen. Het is niet aan mij om te bepalen welke opvattingen controversieel zijn, of om deze te voorzien van een waardeoordeel. Wel zijn er bepaalde onderwerpen waarvan het evident is zij onderdeel uitmaken van een maatschappelijk debat en waarover verschillende opvattingen bestaan. Scholen zijn onderdeel van het maatschappelijk debat en hebben zich hiertoe te verhouden. De inspectie heeft middels dit onderzoek inzicht geboden in de wijze waarop scholen dit invullen in hun burgerschapsonderwijs.

Het staat scholen vrij om opvattingen te hebben en te uiten, al dan niet op basis van een pedagogische of godsdienstige grondslag, zolang zij binnen de wettelijke kaders handelen. Onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of onderwijs dat geen aanbod heeft dat mede gericht is op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, voldoet hier niet aan. Voor het voorbeeld dat de leden aanhalen bekend dit het volgende. Scholen die jongens en meisjes ongelijkwaardig behandelen of uitdragen dat jongens en meisjes niet gelijkwaardig zijn, handelen in strijd met de basiswaarden. Scholen mogen echter wel vinden dat jongens en meisjes verschillen, alsmede hun rol binnen het gezin of de samenleving.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wanneer de nota naar aanleiding van het verslag over de verduidelijking van de burgerschapsopdracht naar de Kamer wordt gestuurd.

De nota naar aanleiding van het verslag is 26 juni jl. aan uw Kamer gezonden.

De leden lezen dat de kern van de burgerschapsopdracht onvoldoende is gewaarborgd. Zij vragen in hoeverre de Minister hiervan niet al op de hoogte was en of de casus rondom het Haga Lyceum dit niet al liet zien.

De huidige burgerschapsbepaling is onvoldoende duidelijk en dit is door de inspectie opnieuw onderstreept in dit themarapport. De huidige bepaling laat ruimte voor verschillende interpretaties, zoals ook de casus van het Cornelius Haga Lyceum illustreert.

De leden lezen dat zes scholen een herstelopdracht kregen en veertien scholen de aanbeveling de burgerschapsopdracht te verbeteren en vragen of de Minister een overzicht kan geven van welke scholen dit waren.

De rapporten van de inspectie zijn openbaar en reeds gepubliceerd. Op de website van de inspectie zijn de rapporten van de desbetreffende scholen te vinden.

Zij vragen voorts of ouders ervan op de hoogte worden gesteld dat de school niet voldoet aan de burgerschapsopdracht.

De inspectie verwacht van scholen dat zij ouders (en (G)MR) informeren over beoordelingen door de inspectie. Tevens zijn de oordelen en onderzoeken van de inspectie openbaar.

De leden lezen dat zes scholen een herstelopdracht kregen en veertien scholen de aanbeveling de burgerschapsopdracht te verbeteren. De leden constateren dat dit vooral scholen zijn binnen het bijzonder onderwijs en vragen hoe de Minister dat verklaart.

Het klopt dat het merendeel van de scholen die een herstelopdracht of aanbeveling heeft gekregen van bijzondere signatuur is. Dit is goed verklaarbaar aangezien een meerderheid van de scholen in Nederland een bijzondere signatuur heeft.¹⁵ Daarnaast zijn scholen met een bijzondere signatuur oververtegenwoordigd in dit themaonderzoek om recht te doen aan de diversiteit die het onderwijsbestel rijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister van mening is dat een herstelopdracht voldoende is om komend schooljaar de burgerschapsopdracht te waarborgen bij deze zes scholen. Zij vragen om een nadere toelichting.

Ik ga er vanuit dat de desbetreffende scholen de herstelopdracht zullen uitvoeren. Indien dit niet het geval is kan worden overgegaan tot sanctionering. De inspectie ziet erop toe dat realisering van herstelopdrachten niet langer duurt dan in redelijkheid noodzakelijk is.

Wat is de toegevoegde waarde van een herstelopdracht voor leerlingen die niet op de juiste wijze les hebben gekregen, zo vragen deze leden. De leden vragen wat de Minister gaat regelen voor de leerlingen die niet op de juiste wijze les hebben gekregen, zodat zij alsnog kunnen voldoen aan de burgerschapsopdracht.

Herstelopdrachten zijn erop gericht het onderwijs weer in overeenstemming te brengen met de eisen die daaraan in wet- en regelgeving zijn gesteld.

¹⁵ Onderwijs in cijfers, 2019.

De burgerschapsopdracht is gericht aan het bevoegd gezag, niet aan leerlingen. Dit geldt dus ook voor de herstelopdrachten. Leerlingen kunnen niet verantwoordelijk worden gesteld voor onderwijs dat niet aan de wettelijke vereisten voldoet en dus kan ook niet van hen worden verlangd onderwijs in te halen dat niet voldoet.

Op welke manier kan de Minister naast een herstelopdracht geven nog meer ingrijpen, en welk instrumentarium is er wanneer er niet wordt voldaan aan de burgerschapsopdracht, zo vragen deze leden. De leden van de VVD-fractie vragen op welk moment de Minister van plan is om extra instrumentarium in te zetten, wanneer scholen niet voldoen aan de burgerschapsopdracht.

De inspectie ziet erop toe dat herstelopdrachten (tijdig) worden uitgevoerd en intensificeert het toezicht indien nodig. Voor scholen die nalaten de nodige verbeteringen (tijdig) te realiseren, zijn de gebruikelijke trajecten van toezicht en sanctionering van toepassing. In dat kader kan worden overgegaan tot opschorting of inhouding van de bekostiging. Zie hierover ook de *Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen*. Indien sprake is van wanbeheer van één of meer bestuurders en/of toezichthouders kan ik overgaan op het geven van een aanwijzing. Met het wetsvoorstel ter uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium wordt de definitie van wanbeheer uitgebreid voor situaties waarin sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten in de burgerschapsopdracht of de zorgplicht voor de veiligheid.

Wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel uitbreiding instrumentarium verwachten, zo informeren deze leden.

De regering streeft ernaar het wetsvoorstel eind januari naar uw Kamer te sturen.

De voornoemde leden lezen dat vrijwel geen onderwijs is aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Zij vragen wat «vrijwel geen» betekent en of er wel onderwijs is aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Indien dat het geval is vragen zij waar dit zo is en hoe de Minister gaat optreden.

Op twee scholen is onderwijs aangetroffen dat strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat was voorafgaand aan het themaonderzoek al bekend. Deze scholen hadden om die reden al een herstelopdracht gekregen en staan onder geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Dat traject loopt nog, en als dat tot onvoldoende resultaten leidt, zal worden overgegaan tot sanctionering. Het betreft de po- en de vo-locatie van Cheider, een joods-orthodoxe school gevestigd in Amsterdam. Uw Kamer is op 19 juni jl. geïnformeerd over de situatie op deze school en over de wijze waarop aan herstel wordt gewerkt.¹⁶

De leden informeren of het onderzoek ook het lesmateriaal van Asma Claassen heeft meegenomen, het boek «Help! Ik word volwassen». Zo ja, waarom heeft het onderzoek geconstateerd dat dit niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat, aldus deze leden.

Ja, dit lesmateriaal is meegenomen in het onderzoek. De inspectie heeft geconstateerd dat de methode geen inhoud bevat die in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. In de methode wordt een opvatting over de wenselijke omgang tussen jongens en meisjes

¹⁶ Kamerstuk 29 240, nr. 119.

weergegeven, die door velen allicht niet wordt gedeeld of zelfs wordt afgewezen. Scholen hebben de constitutionele vrijheid om leermiddelen te gebruiken die passen bij hun overtuigingen, ook wanneer dit een minderheidsovertuiging betreft.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister van mening is dat bijvoorbeeld het stuk over de bevolking van Loet, waarbij de bevolking seks had met personen van het gelijke geslacht en daardoor verafschuwd werd door Allah, niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat, en vragen voorts om in te gaan op de inhoud van het boek. Indien het onderzoek dit lesmateriaal niet heeft meegenomen in zijn onderzoek, vragen de leden waarom dit niet is gebeurd.

De inspectie heeft op verzoek van uw Kamer inzicht geboden in de leermiddelen die worden gebruikt. Daarnaast heeft zij beoordeeld of het burgerschapsonderwijs aan de wettelijke voorschriften voldoet, waarbij zij de mogelijkheid heeft om de toepassing van leermiddelen mee te wegen bij de totstandkoming van haar oordeel.

De leden lezen dat het accent in enkele methoden nadrukkelijk ligt bij de overdracht van eigen opvattingen. Wat betekent dit in de praktijk, zo vragen deze leden.

Scholen hebben de grondwettelijke vrijheid hun onderwijs in te richten op basis van hun eigen uitgangspunten en overtuigingen. Tevens zijn zij vrij om leermiddelen te gebruiken die hierbij aansluiten. Wat dit in de praktijk betekent kan verschillen per school en per methode en hierover kunnen dus geen generieke conclusies worden getrokken.

De leden lezen dat de inspectie concludeert dat voor blijvend draagvlak van onderwijsvrijheid het belangrijk is dat er duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid. De leden vragen op welke manier de Minister die duidelijkheid gaat geven.

De vrijheid van onderwijs zorgt voor een pluriform scholenaanbod en geeft ouders de ruimte om een school voor hun kinderen te kiezen die past bij hun overtuigingen. Die vrijheid is belangrijk, maar tegelijkertijd niet onbegrensd. De vrijheid van onderwijs moet altijd in het licht worden gezien van de constitutionele orde als geheel. Daarnaast wordt zij begrensd door de bij wet gestelde deugdelijkheidseisen, waaronder de bepalingen over de kerndoelen, burgerschap en sociale veiligheid. Deze inkadering dient op een manier te worden vormgegeven dat het duidelijk is wat wel en niet kan. Ik deel de analyse van de inspectie dat de onderwijsvrijheid gebaat is bij duidelijkheid.

Bij wetgevingstrajecten in het onderwijs is het altijd zoeken naar een balans tussen scholen, leraren en ouders de vrijheid bieden die hen toekomt, maar daarbij ook duidelijk genoeg zijn over welke verplichtingen voortvloeien uit een wet. Ook is het van belang dat scholen, de toezichthouder, en eventueel de rechter, helder hebben wat de wetgever beoogt. De huidige burgerschapsbepaling is een voorbeeld van een wet die onvoldoende duidelijk is en daarmee teveel ruimte laat voor uiteenlopende interpretaties. Mede daarom heeft de regering bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht.

Daarnaast kunnen mensen pas vrijheid genieten, als zij voelen dat er afdoende mogelijkheden zijn om hen te beschermen wanneer misbruik wordt gemaakt van de vrijheid. Het is voor mij volstrekt helder dat een onveilig schoolklimaat of antidemocratisch onderwijs nooit moet kunnen worden gelegitimeerd met een beroep op de vrijheid van onderwijs. Ik

ben met het wetsvoorstel bestuurlijk instrumentarium voornemens de definitie van wanbeheer uit te breiden voor situaties waarin sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten in de burgerschapsopdracht of in de zorgplicht voor de veiligheid.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat er meer scholen in het basisonderwijs zijn onderzocht dan in het middelbaar onderwijs. De leden lezen in het rapport dat ervoor gekozen is om per onderwijssoort tenminste vijf scholen per confessionele denominatie te onderzoeken en tenminste vijf openbare scholen. Deze leden vragen wat de reden is voor deze oververtegenwoordiging van confessionele scholen in het onderzoek, terwijl de meeste scholen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs van openbare statuur zijn.

Het onderzoek was gericht op het verkrijgen van een beeld van hoe scholen invulling geven aan hun burgerschapsonderwijs aangaande thema's waarover de morele opvattingen in de samenleving uiteen kunnen lopen. Om recht te doen aan de diversiteit binnen het bijzonder onderwijs heeft de inspectie ervoor gekozen om meerdere scholen van verschillende denominaties in het onderzoek te betrekken. Dit heeft er toe geleid dat er relatief veel confessionele scholen in het onderzoek zijn betrokken. De stelling dat de meerderheid van scholen in het onderwijs van openbare statuur zijn is overigens onjuist. De meerderheid van de scholen in het funderend onderwijs is namelijk van bijzondere statuur.¹⁷

De leden constateren terecht dat er in absolute zin meer scholen uit het primair onderwijs dan uit het voortgezet onderwijs zijn betrokken in het onderzoek. Dit is goed verklaarbaar vanwege het feit dat er aanzienlijk meer scholen zijn in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs.¹⁸

Geeft het niet een veel representatiever beeld van hoe scholen omgaan met burgerschapsonderwijs als er ook meer openbare scholen waren meegenomen in het onderzoek in overeenstemming met het aantal openbare scholen in Nederland, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen of deze focus op scholen met een confessionele denominatie ook niet het risico met zich meebrengt dat een bepaalde groep scholen als het gaat om het uitdragen van waarden als gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid bij voorbaat als meer problematisch kunnen worden gezien. Tevens vragen deze leden of de Minister de mening deelt dat vanwege deze onderzoeksopzet er een risico is dat de onderzoeksresultaten niet helemaal representatief zijn en in theorie tekortkomingen in het burgerschapsonderwijs in het openbaar onderwijs door deze onderzoeksopdracht onderbelicht kunnen blijven, omdat zij ondervertegenwoordigd zijn in dit onderzoek ten opzichte van scholen met een confessionele denominatie of een algemeen-bijzondere denominatie. De leden verzoeken om een nadere toelichting.

Het onderzoek van de inspectie had niet tot doel een representatief beeld te schetsen van hoe scholen omgaan met burgerschapsonderwijs. Het doel was een beeld te schetsen van hoe scholen invulling geven aan hun burgerschapsonderwijs aangaande thema's waarover de morele opvattingen in de samenleving uiteen kunnen lopen. Aangezien binnen het bijzonder onderwijs een grotere variëteit aan morele opvattingen te verwachten is dan in het openbaar onderwijs, heeft de inspectie ervoor

¹⁷ Onderwijs in cijfers, 2019.

¹⁸ Onderwijs in cijfers 2019.

gekozen om relatief veel scholen met een bijzondere signatuur in haar onderzoek te betrekken. Ik kan deze gedachtegang goed volgen, omdat hiermee recht wordt gedaan aan de diversiteit die het bijzonder onderwijs rijk is. De inspectie houdt objectief en onafhankelijk toezicht en er is op generlei wijze sprake van dat de opvattingen van confessionele scholen als «meer problematisch» worden gezien.

Deze leden van de CDA-fractie vragen aan te geven wat de stand van zaken is bij de herstelopdrachten die aan zes scholen zijn gegeven en de veertien scholen die een aanbeveling hebben gekregen.

Van de zes scholen die een herstelopdracht hebben gekregen, betreft het twee scholen die op het moment van het themaonderzoek al een herstelopdracht hadden. Hier zijn inmiddels vervolgstappen genomen in het handhavingstraject en uw Kamer is hierover op 19 juni jl. geïnformeerd.¹⁹

Voor de overige vier scholen waarvoor herstelopdrachten zijn geformuleerd, betreft het nieuwe herstelopdrachten en ziet de inspectie actief toe op de realisering hiervan. Voor scholen die in gebreke blijven bij de uitvoering van de herstelopdrachten, zijn de gebruikelijke trajecten en instrumenten van toezicht en sanctionering van toepassing. Opschorting of inhouding van de bekostiging hoort daarbij.

Bij de veertien scholen waar een aanbeveling van toepassing is, zal de inspectie de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs nauwgezet blijven volgen.

Deze leden vragen aan te geven wat het verschil in handhaving zou zijn geweest voor deze scholen als de nieuwe wet al in werking was getreden.

Een voornaam verschil tussen de huidige en voorgenomen wettelijke bepaling bestaat uit de expliciet geformuleerde opdracht tot bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De huidige bepaling, waar het woord basiswaarden niet in het wetsartikel voorkomt, biedt onvoldoende houvast om van scholen te verwachten dat zij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat actief bevorderen. Volgens de Raad van State en de rechtbank Amsterdam handelt het bevoegd gezag alleen in strijd met de burgerschapsbepaling *«indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.»*²⁰ De consequentie daarvan is dat momenteel alleen sprake kan zijn van handhavend toezicht indien een school in strijd handelt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of wanneer een school überhaupt geen aanbod heeft ter bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Het laat scholen ruimte voor een minimale inspanning aangaande de invulling van het burgerschapsonderwijs.

De inspectie heeft aan veertien scholen een aanbeveling gedaan om hen te wijzen op het belang van actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en gaf tevens aan hoe een aanbod te realiseren valt dat hieraan invulling geeft. Als de nieuwe burgerschapsbepaling van toepassing zou zijn geweest waren dit volgens de inspectie naar verwachting geen aanbevelingen geweest, maar herstelopdrachten.

¹⁹ Kamerstuk 29 240, nr. 119.

²⁰ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541; Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

Tevens staat in het wetsvoorstel dat sprake moet zijn van een doelgerichte, samenhangende en herkenbare invulling van het burgerschapsonderwijs en de resultaten daarvan. Dit vraagt van scholen actief zichtbaar te maken hoe het aanbod tot bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie wordt vormgegeven. Dit verschaft de inspectie meer inzicht in de wijze waarop het burgerschapsonderwijs is vormgegeven. Waar scholen momenteel een aanbeveling krijgen als hun burgerschapsonderwijs niet doelgericht, samenhangend en herkenbaar is ingevuld, zal dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot herstelopdrachten leiden.

Hoewel het wetsvoorstel als primaire doel heeft om de burgerschapsopdracht te verduidelijken en daarmee op positieve wijze richting te geven, worden ook de handhavingsmogelijkheden verruimd. Het wetsvoorstel biedt een bredere juridische basis om op te treden indien burgerschapsonderwijs van onvoldoende kwaliteit is, de basiswaarden onvoldoende worden bevorderd en/of wanneer een school onvoldoende zorgdraagt voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden.

De leden vragen tevens aan te geven op welke wijze de verduidelijking van de burgerschapsopdracht zoals vastgelegd in het nieuwe wetsvoorstel waarnaar de Minister verwijst in zijn brief, zal bijdragen aan kwalitatief beter burgerschapsonderwijs en of de door de inspectie geconstateerde tekortkomingen voortkomen uit onduidelijkheid over hoe scholen de burgerschapsopdracht moeten vormgeven onder de huidige wet of dat deze tekortkomingen andere oorzaken hebben.

Er is in onderzoek meermaals geconstateerd dat de huidige burgerschapsbepaling onvoldoende duidelijk is voor scholen en dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.^{21 22} In het wetsvoorstel zijn de richtinggevende normen concreter en minder vrijblijvend beschreven. Zo wordt van scholen verwacht dat hun onderwijs gericht is op het bevorderen van de kennis van, en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dat zij zorgdragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden en een omgeving creëren waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden. Ook zullen scholen hun burgerschapsonderwijs herkenbaar, doelgericht en samenhangend moeten vormgeven. Dergelijke aanscherpingen, expliciteringen en toevoegingen maken dat meer van scholen wordt gevraagd, zij beter weten wat van hen wordt verwacht en het verschaft de inspectie meer handvatten om te handhaven.

Een andere relevante constatering in de aangehaalde onderzoeken, is dat de kwaliteit achterblijft omdat scholen onvoldoende worden ondersteund bij het vormgeven en invullen van het burgerschapsonderwijs. Daarom is er rondom het nieuwe wetsvoorstel een uitgebreid ondersteuningsprogramma opgezet om scholen hierbij te helpen. De ondersteuningsstructuur heeft een structureel karakter en richt zich dus op meer dan alleen een goede implementatie van de herziene burgerschapsopdracht.

De combinatie van een scherpere en duidelijkere wet, een beter ondersteuningsaanbod en een bredere juridische grondslag voor inspectietoezicht, zal de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs een impuls geven.

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²² Onderwijsraad (2012), Verder met burgerschap in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

In het kader van de nodige verduidelijking van de burgerschapsopdracht vragen de leden wat nu precies de maatstaf is waarop de onderzochte scholen werden beoordeeld, afgezien van de huidige wet.

Scholen zijn alleen beoordeeld op basis van de huidige wet als het gaat om het handhavend toezicht. Dit heeft geleid tot zes herstelopdrachten. In het kader van haar wettelijke taak om de ontwikkeling van het onderwijs te bevorderen, heeft de inspectie tevens breder gekeken wat scholen kunnen doen om hun burgerschapsonderwijs te verbeteren. Dit heeft geleid tot veertien aanbevelingen.

In het inspectierapport worden veel begrippen door elkaar gebruikt: basiswaarden, democratische rechtsorde, mainstreamopvattingen, westerse waarden, dominante opvattingen, meerderheidsopvattingen. Deze leden vragen wat precies de definities zijn die de inspectie heeft gebruikt voor deze begrippen en of deze ook eenduidig zijn gebruikt. De voornoemde leden vragen of het niet zo kan zijn dat juist ook het gebruik van begrippen als «mainstreamopvattingen», «dominante opvattingen» en «meerderheidsopvattingen» ertoe kan leiden dat bepaalde groepen scholen die zich niet scharen onder deze «mainstreamopvattingen» zich al op voorhand moeten verdedigen voor hun opvattingen, omdat zij niet voldoen aan de «meerderheidsopvattingen» of de «dominante opvattingen» terwijl zij zich wel aan de wet houden.

De begrippen «meerderheidsopvattingen», «dominante opvattingen» en «mainstreamopvattingen» zijn gebruikt om opvattingen te beschrijven die door het merendeel van de Nederlandse samenleving worden gedeeld. Met de term «westerse waarden» doelt de inspectie op opvattingen die in veel westerse samenlevingen als mainstream worden gezien. Ik hecht er aan om hierbij te benadrukken dat «minderheidsopvattingen» op geen enkele wijze minderwaardig worden geacht of op een andere wijze worden beoordeeld in het toezicht dan «meerderheidsopvattingen». Ik beschouw het als een groot goed dat de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving zijn beslag krijgt in het onderwijsbestel en dat ook minderheidsopvattingen hier onderdeel van uitmaken. Het bestel biedt veel ruimte en bescherming voor het uitdragen van minderheidsopvattingen. Dit benadrukt de inspectie ook meermaals en uiterst expliciet in het themarapport. Ik kan mij daarom niet vinden in de suggestie dat scholen zich moeten «verdedigen voor hun opvattingen». Daar waar de inspectie spreekt over «minderheidsopvattingen» betreft het louter een kwantitatieve duiding van dergelijke opvattingen, en geen kwalitatieve.

Het begrip «basiswaarden» is eenduidig gebruikt als overkoepelend begrip om de essentiële waarden te beschrijven waarop de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsstaat zijn gebaseerd. Hoe deze basiswaarden worden toegepast in het toezicht is uitgebreid toegelicht in het onderzoeksrapport op pagina 21 en 22.

Het begrip «democratische rechtsorde» komt niet voor in het themarapport.

De inspectie concludeert in haar rapportage dat dit onderzoek aantoont dat verduidelijking van de burgerschapsopdracht noodzakelijk is, evenals meer handhaving. Alhoewel de leden het in het algemeen hiermee eens zijn, vragen zij wel of daarbij niet voorbij wordt gegaan aan het feit dat verduidelijking en handhaving de handelingsverlegenheid, waarvan in veel gevallen sprake is in het onderwijs om bepaalde gevoelige onderwerpen te bespreken, zal weghalen. Zij vragen voorts in hoeverre de Minister scholen wil ondersteunen om deze handelingsverlegenheid weg te nemen en scholen en docenten beter op dit punt te ondersteunen zodat

niet meer voor de makkelijke weg wordt gekozen van het niet benoemen en bespreken van deze gevoelige onderwerpen.

Een duidelijke en minder vrijblijvende wettelijke bepaling kan bijdragen aan het bestrijden van de handelingsverlegenheid, maar ik onderschrijf de mening van de leden dat dit niet volstaat. Minstens zo belangrijk is een goed ondersteuningsaanbod voor scholen en leraren aangaande het voeren van gesprekken over onderwerpen die gevoelig liggen in de klas. Daarvoor kunnen zij onder andere terecht bij Stichting School en Veiligheid (SSV). SSV biedt een kosteloos trainingsaanbod, om leraren te helpen bij het voeren van dit type gesprekken. Een ander onderdeel van het ondersteuningsaanbod is de online kennisbank waar materiaal en handreikingen te vinden zijn. Daarnaast is het van belang dat aankomende docenten gedurende hun opleiding al wordt geleerd hoe zij onderwerpen klassikaal bespreekbaar maken die gevoelig kunnen liggen. In 2018 zijn de thema's burgerschap en sociale veiligheid expliciet benoemd als thema's waar aandacht aan moeten worden besteed in de lerarenopleiding.

Tot slot vragen de leden in hoeverre juist ook de profielorganisaties binnen het onderwijs worden betrokken bij het verbeteren van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Zij vragen ten slotte of de Minister bereid is te kijken in hoeverre deze organisaties daarbij een rol kunnen spelen.

Profielorganisaties kunnen scholen ondersteunen bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs en veel scholen maken gebruik van dit aanbod. Persoonlijk spreek ik minimaal eens per half jaar met deze organisaties in het profielberaad. In deze gesprekken komt burgerschap dikwijls aan de orde. Tevens zijn de profielorganisaties uitgenodigd voor een overleg op ambtelijk niveau om burgerschap om te bespreken hoe het burgerschaps-onderwijs volgens hen verbeterd kan worden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden lezen dat de inspectie constateert dat er een verduidelijking nodig is van de burgerschapsopdracht in de wet. Zij vragen wanneer de Kamer de nota naar aanleiding van het verslag kan verwachten.

De nota naar aanleiding van het verslag is 26 juni jl. aan uw Kamer verzonden.

Deze leden vragen of de uitkomsten van dit onderzoek aanleiding zijn om het wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht nader aan te scherpen.

Nee. De inspectie doet in onderhavig themarapport de aanbeveling om de burgerschapsbepaling te verduidelijken. Dit advies is in lijn met eerdere adviezen, die mede de aanleiding hebben gevormd voor het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht.^{23 24} De resultaten van het onderzoek nopen niet tot verdere aanscherping van het wetsvoorstel.

Verzekert de wet dat naast de godsdienstige en levensbeschouwelijke uitgangspunten te allen tijde de Nederlandse wetgeving gesteld dient te worden, zodat leerlingen bekend worden met hun rechten, plichten en vrijheden, zo vragen deze leden.

²³ Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁴ Onderwijsraad (2012), Verder met burgerschap in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Een belangrijk onderdeel van het wetvoorstel is het voorstel dat het onderwijs zich gaat richten op het bevorderen van de kennis van, en het respect voor, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Deze opdracht is verstrekkender en meer verplichtend geformuleerd dan de huidige burgerschapsbepaling op dit punt. Welke specifieke onderwerpen in het onderwijs moeten worden behandeld wordt vastgesteld in de kerndoelen en eindtermen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Minister de vertaalslag gaat maken van het wetsvoorstel naar de klas.

Die vertaalslag is aan scholen zelf. Zij moeten op basis van de wet hun burgerschapsonderwijs vormgeven. Daarbij worden zij uitgebreid ondersteund door de regering en organisaties uit het onderwijsveld. Deze ondersteuning heeft een structureel karakter. In paragraaf negen van de nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebreid ingegaan op de ondersteuning.²⁵ In het kort:

- De regering ondersteunt de PO-Raad, VO-raad en MBO Raad om, in samenwerking met andere betrokken partijen, een ondersteuningsprogramma te ontwikkelen dat bestuurders en schoolleiders in staat stelt een impuls te geven aan het burgerschapsonderwijs en om hen voor te bereiden op implementatie van de herziene wet.
- In de Alliantie Burgerschap werken diverse partijen uit het onderwijsveld en de wetenschap samen om meer informatie en kennis te verzamelen en te delen.
- De regering faciliteert op structurele basis diverse partijen die middels hun eigen expertise bijdragen aan de uitvoering en doorontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

Zij vragen voorts of bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging van Maatschappijleraren hierbij betrokken wordt.

Ja. OCW voert regelmatig gesprekken met de NVLM, zeker ook over burgerschap en het voorliggende wetsvoorstel.

De leden constateren dat bijzondere scholen lesmethoden mogen hanteren die gebaseerd zijn op godsdienstige en levensbeschouwelijke uitgangspunten. Zij vragen hoe dit samenhangt met de wet op sociale veiligheid in het geval dat bijvoorbeeld homoseksualiteit wordt afgewezen in lesmateriaal en of deze scholen voor elke leerling een veilig klimaat kunnen creëren.

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen voor bijzonder onderwijs de vrijheid om vanuit de overtuiging en opvatting van de eigen levensbeschouwing of godsdienst het onderwijs in te richten. Zij mogen hierbij leermiddelen gebruiken die daarbij aansluiten. Voor bijzondere scholen is dit recht zelfs in de Grondwet geëxpliciteerd. Zoals reeds gesteld, hoort bij vrijheid ook verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van individuele leerlingen of leraren te respecteren, volstaat niet. Uit artikel 23 volgt geen onbegrensde onderwijsvrijheid, maar wordt de reikwijdte van deze vrijheid ook ingekaderd. Zo is onderdeel van dit artikel dat bij wet deugdelijkheidseisen worden vastgesteld voor het onderwijs, met inachtneming van de vrijheid van richting.

²⁵ Kamerstuk 35 352, nr. 6, p. 41 e.v.

In de situatie waar de leden naar vragen, vergt dat van scholen om, binnen de vrijheid die hen grondwettelijk toekomt verantwoordelijkheid te nemen voor een schoolklimaat waarin jongeren kunnen uitkomen voor hun seksuele oriëntatie, waarin onderling respect centraal staat, en waarbij wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen aangaande burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen. Daarbij hoort respect voor de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om LHBTI-rechten.

De leden vragen de Minister of er nu nog op scholen gebruik wordt gemaakt van het lesmateriaal «Help! Ik word volwassen».

Ja deze methode wordt nog gebruikt door scholen, al is het beeld gemêleerd. Het merendeel van de onderzochte scholen gebruikt deze lesmethode niet. Op een deel van de scholen is de methode wel aanwezig, maar wordt deze in beperkte of aangepaste vorm gebruikt. Een ander deel van de scholen gaf aan deze methode wel gebruikt te hebben, maar vanwege de maatschappelijke discussie en/of het onderzoek van de inspectie besloten te hebben af te zien van verder gebruik. Op geen enkele school is het lesmateriaal op een dusdanige wijze toegepast dat dit heeft geleid tot strijdigheid met de burgerschapsopdracht, of andere wettelijke bepalingen. De ISBO heeft aangegeven de methode te zullen herzien en heeft tevens een aanvullende lerareninstructie uitgegeven voor het gebruik van de methode.

De voornoemde leden constateren dat de inspectie voornamelijk ingaat op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Zij vragen hoe het kerndoel «respectvol omgaan met onder meer seksuele diversiteit» wordt onderzocht in het toetsingskader van de inspectie.

De inspectie ziet toe op alle wettelijke eisen, waaronder de bepalingen over de inhoud van het onderwijs, waar de kerndoelen onder vallen. Als een school aan een bepaalde wettelijke eis niet voldoet, spreekt de inspectie een school daarop aan middels het reguliere instrumentarium.

Het inspectietoezicht op het kerndoel omtrent seksuele diversiteit richt zich op de vraag of in het onderwijs aandacht is voor respectvolle omgang met seksualiteit en seksuele diversiteit in de samenleving. Scholen kunnen de aard en intensiteit van de invulling daarvan naar eigen inzicht vormgeven. Zo kan er sprake zijn van uitgebreide en stelselmatige aandacht, al dan niet gebaseerd op de uitgangspunten van een levensbeschouwing of godsdienst, maar ook van een meer bescheiden invulling. Scholen zijn vrij om hier zelf een vorm in te kiezen. Zo geven sommige scholen de voorkeur aan inbedding binnen een vak als Biologie, terwijl andere scholen kiezen voor een wat diffusere aanpak via projecten of gastsprekers. Voor al deze vormen is ruimte. Voor nadere gegevens over de wijze waarop het toezicht op dit kerndoel vorm krijgt verwijs ik naar het inspectierapport *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit, een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen* (2016).

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De inspectie concludeert dat de aandacht voor actieve bevordering van basiswaarden op hoofdlijnen onvoldoende gewaarborgd is. Op ongeveer een kwart van de scholen die zijn onderzocht is van actieve bevordering van basiswaarden te weinig sprake. De inspectie noemt dit zorgelijk. De leden van de GroenLinks fractie vragen om een reactie van de Minister op dit punt. Zij willen weten of de Minister de zorgen van de inspectie deelt. De leden vragen wat de Minister gaat doen om ervoor te zorgen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen. De leden

vragen hoe de Minister garandeert dat de kwart van de scholen waar van actieve bevordering van basiswaarden te weinig sprake is, door dit nieuwe wetsvoorstel zullen veranderen van aanpak?

Ik beaam dat het zorgelijk is dat op ongeveer een kwart van de onderzochte scholen de actieve bevordering van de basiswaarden onvoldoende geborgd is. Bij een enkele school is zelfs strijdigheid met de basiswaarden geconstateerd. Scholen waarbij geconstateerd is dat de basiswaarden onvoldoende bevorderd werden, het onderwijs strijdig was met de basiswaarden, en/of waarbij een onderwijsaanbod ter bevordering van de basiswaarden geheel ontbrak, hebben een herstelopdracht of een aanbeveling gekregen.

De conclusies van de inspectie aangaande het bevorderen van de basiswaarden tonen eens te meer de noodzaak voor het aanscherpen van de burgerschapsbepaling. De huidige bepaling, waar het woord «basiswaarden» niet in het wetsartikel is opgenomen, schept beperkte verplichtingen met betrekking tot het bevorderen van de basiswaarden. Het bevoegd gezag voldoet namelijk al aan de burgerschapsopdracht indien het onderwijs op enigerlei wijze sociale cohesie en actief burgerschap bevordert. Het wetsvoorstel is op dit punt verstrekkender en het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat vormt een kernelement. Zo wordt expliciet gesteld dat het onderwijs zich herkenbaar, doelgericht en samenhangend richt op het bevorderen van de kennis van en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Tevens dient het bevoegd gezag zorg te dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met deze basiswaarden. Ook biedt het wetsvoorstel meer handvatten voor inspectietoezicht en kan worden overgegaan op handhaving indien het onderwijs zich onvoldoende richt op het bevorderen van de basiswaarden.

De leden merken op dat de Minister in de beleidsreactie verwijst naar het wetsvoorstel waarin de algemene burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs verduidelijkt wordt. Zij willen weten hoe lang het nog duurt voordat dit wetsvoorstel in werking treedt en vragen wat de reden is dat de nota naar aanleiding van het verslag nog niet is geleverd. De leden vragen of de Minister kan aangeven wanneer dit verslag komt en hoe het tijdsplan van het wetsvoorstel er uit zal gaan zien.

De nota naar aanleiding van het verslag is 26 juni jl. aan uw Kamer verzonden. Het is aan uw Kamer wanneer u het wetsvoorstel wilt agenderen voor plenaire behandeling. Tevens is uw oordeel van invloed op het vervolgtraject en het moment waarop de wet in werking kan treden. Na plaatsing in het Staatsblad hebben scholen afdoende tijd nodig zich te kunnen voorbereiden op de herziene burgerschapsopdracht. Mijn streven is om het wetsvoorstel op 1 augustus 2021 in werking te laten treden.

De leden van de Groen Links-fractie willen verder weten of de Minister het met hen eens is dat conclusies als de bovenstaande vragen om een spoedige voortgang van het wetsvoorstel.

Ja. Ik vind het van groot belang dat de burgerschapsbepaling wordt verduidelijkt en aangescherpt en met inachtneming van de hierboven genoemde onzekerheden en waarborgen zie ik dit het liefst zo spoedig mogelijk gebeuren.

De leden vragen of de Minister voornemens is het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de van de inspectie verder aan te scherpen, en zo nee, waarom niet.

Nee. De inspectie doet in onderhavig themarapport de aanbeveling om de burgerschapsbepaling te verduidelijken. Dit advies is in lijn met eerdere adviezen, die mede de aanleiding hebben gevormd voor het wetsvoorstel. De resultaten van het onderzoek nopen niet tot verdere aanscherping.

De leden lezen dat de inspectie pleit voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht in de wet; op dit moment is de wet te vrijblijvend en onvoldoende richtinggevend. Zij vragen zich af of keuze van de Minister om de wettelijke bepaling «kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit» in het wetsvoorstel minder expliciet te benadrukken niet ingaat tegen het advies van de inspectie, en vragen om een reactie. Zij willen verder weten of het in de nieuwe wettekst enkel gaat om het erkennen van het bestaan van een pluriforme samenleving of dat ook sprake is van het actief een onderdeel uitmaken van deze pluriforme samenleving, zoals ook de inspectie in dit rapport adviseert?

Nee, de gekozen formulering druist niet in tegen het advies van de inspectie op dit punt. De Onderwijsraad heeft er eerder op gewezen dat de huidige wetsbepaling nodeloos complex en te eenzijdig is doordat zij tot driemaal toe op verschillende wijze het thema diversiteit adresseert. Het wetsvoorstel vereenvoudigt daarom de bepaling op dit punt en brengt balans aan. Diversiteit en pluriformiteit hebben ook in dit voorstel een centrale plaats. In de eerste plaats is het begrip «pluriforme» toegevoegd aan het eerste lid onder b van de burgerschapsopdracht. Daarmee wordt pluriformiteit als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat erkend. Dat houdt in dat het begrip van een democratische rechtsstaat per definitie uitgaat van een veelvoud aan opvattingen over hoe een samenleving vorm zou moeten krijgen, hoe de overheid zich verhoudt tot die verscheidenheid en hoe mensen met elkaar om zouden moeten gaan.

Voorts veronderstelt het begrip «sociale cohesie» de diversiteit van onze samenleving. De burgerschapsopdracht vraagt daarmee van scholen om leerlingen bekend te maken met het feit dat de samenleving pluriform is, maar ook om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Dat betekent dat scholen moeten bevorderen dat leerlingen actief onderdeel kunnen uitmaken van onze pluriforme en democratische samenleving. Het bevoegd gezag wordt daarbij niet verantwoordelijk voor de daadwerkelijke participatie van de leerlingen in de samenleving, want elk individu heeft ook de vrijheid om zich afzijdig te houden.

Het bevorderen van sociale cohesie vereist tevens aandacht voor de diversiteit van achtergronden en culturen in onze samenleving. De manier waarop dat gebeurt is, met inachtneming van de voorgestelde verplichte kern uit de burgerschapsopdracht en andere bepalingen in de onderwijs-wetgeving, aan scholen zelf.

De leden lezen dat de inspectie vooral heeft gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De kerndoelen voor het po en vo stellen echter dat scholen leerlingen moeten bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder meer seksuele diversiteit. Aan welke van de twee normen wordt het onderwijs op scholen getoetst?

Elke school moet voldoen aan de burgerschapsopdracht en onderwijs verzorgen op basis van de kerndoelen.

De voornoemde leden vragen na het lezen van het themaonderzoek, hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich tot elkaar verhouden.

Grondrechten begrenzen elkaar wederzijds zonder dat sprake is van een onderlinge hiërarchie.²⁶ Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een democratische rechtsstaat. Deze spanning komt nadrukkelijk naar voren bij het gelijkheidsbeginsel, en het daaruit voortvloeiende discriminatieverbod, enerzijds en vrijheidsrechten anderzijds. De vrijheid van onderwijs kent 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.

Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen?

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen voor bijzonder onderwijs de vrijheid om vanuit de overtuiging en opvatting van de eigen levensbeschouwing of godsdienst het onderwijs in te richten. Zoals reeds gesteld, hoort bij die vrijheid ook verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van individuele leerlingen of leraren te respecteren, volstaat niet. Uit artikel 23 volgt geen onbegrensde onderwijsvrijheid. Onderdeel van dit artikel is ook de reikwijdte van die vrijheid en de wijze waarop deze wordt ingekaderd. Zo is onderdeel van dit artikel dat middels de wet deugdelijkheidseisen worden vastgesteld voor het onderwijs, met inachtneming van de vrijheid van richting.

In de situatie waar de leden naar vragen, vergt dat van scholen om, binnen de vrijheid die hen grondwettelijk toekomt, verantwoordelijkheid te nemen voor een schoolklimaat waarin jongeren kunnen uitkomen voor hun seksuele oriëntatie, waarin onderling respect centraal staat en waarbij wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen rondom burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen. Daarbij hoort respect voor de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om LHBTI-rechten. Het staat scholen daarbij vrij om hun leerlingen mee te geven dat een relatie of huwelijk tussen man en vrouw beter aansluit bij de grondslag van de school en/of bij een bepaalde godsdienst. Daarbij dient wel de autonomie van de leerling gerespecteerd te worden om een andere zienswijze te hebben en om andere keuzes te maken. Een school kan dus niet aan leerlingen opleggen dat zij «een homoseksuele levenswijze afwijzen».

Op welke manier wordt duidelijkheid over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid geboden in het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel heeft niet als doel om duidelijkheid te geven over de ruimte en grenzen van de onderwijsvrijheid, maar over wat van het onderwijs verwacht wordt aangaande het burgerschapsonderwijs. Het wetsvoorstel draagt bij aan deze duidelijkheid door explicieter, eenvoudiger en eenduidiger te stellen wat van scholen wordt verwacht. Tevens wordt in de memorie van toelichting, het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid toegelicht wat de regering beoogt met de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en hoe het toezicht

²⁶ Kamerstuk 29 614, nr. 2.

vorm zal krijgen. Gebleken is dat die gewenste duidelijkheid onvoldoende wordt geboden door de huidige wet.

De leden hebben ook een vraag met betrekking tot het creëren van een veilig klimaat op scholen voor elke leerling. Volgens de wet dienen scholen hiervoor te zorgen. De leden vragen of de Minister van mening is dat voor LHBTI-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer zij lezen dat er scholen zijn waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord (wordt) afgewezen»? Zij ontvangen hierop graag een reflectie.

Ieder kind moet kunnen rekenen op een veilig schoolklimaat. Daar dient een school voor te zorgen. Scholen worden beoordeeld op hoe zij invulling geven aan de wettelijke verplichtingen voor burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen, waaronder die met betrekking tot seksualiteit en seksuele diversiteit. Zij mogen daarbij niet in strijd handelen met de wettelijke grenzen van de democratische rechtsstaat. Op basis daarvan mogen scholen leerlingen niet weigeren op grond van hun seksuele oriëntatie.

Wel mogen scholen in een algemene identiteitsverklaring hun principes uitdragen, onder andere op het gebied van relaties en samenleven. Scholen mogen van ouders en leerlingen vragen deze grondslag te onderschrijven. Een belangrijk element van de vrijheid van onderwijs is dat ouders een school kunnen kiezen die aansluit bij hun godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen. Deze vrijheid dient gerespecteerd te worden, ook wanneer het opvattingen betreft over homoseksualiteit die misschien niet door het merendeel van de samenleving worden gedeeld. Allicht ten overvloede, maar de onderwijsvrijheid mag nooit misbruikt worden om rechten van individuele leerlingen niet te respecteren of om deugdelijkheidseisen niet na te leven. Zo is het niet toegestaan leerlingen uit te sluiten, minderwaardig te behandelen, of te weigeren op basis van hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie verwijzen naar de herstelopdrachten en aanbevelingen die de inspectie heeft gegeven. Zij vragen om een nadere toelichting waarom de inspectie hiertoe over is gegaan. Waarom voldeden deze scholen precies niet aan het burgerschapsonderwijs zoals omschreven in de wet en welke concrete risico's zag de inspectie? De leden willen weten wat de herstelopdrachten en aanbevelingen inhielden, en in hoeverre deze al zijn uitgevoerd door de betreffende scholen.

De herstelopdrachten en aanbevelingen die zijn gegeven naar aanleiding van dit themaonderzoek, richten zich er in essentie op dat scholen aandacht besteden aan actieve bevordering van basiswaarden. Daar waar het onderwijs in strijd is met basiswaarden dient deze situatie te worden hersteld.

Waar het gaat om herstelopdrachten is sprake van strijdigheid met de burgerschapsopdracht, sociale veiligheid of wordt onderwijs onvoldoende vormgegeven conform de kerndoelen. De inspectie stelt in deze gevallen hersteltrajecten op en ziet hierop toe. Deze trajecten zijn in het algemeen gebaseerd op een verbeterplan van de school en beslaan doorgaans een verbeterperiode van maximaal één jaar. De inspectie volgt de voortgang, opvolging en verbetering nauwgezet.

Twee herstelopdrachten hebben betrekking op onderwijs dat in strijd is met basiswaarden. De gelijkwaardigheid tussen man en vrouw wordt hier onvoldoende gerespecteerd. De herstelopdrachten zijn onderdeel van een lopend toezichttraject, aangezien de inspectie al op eerdere momenten vergelijkbare omissies en strijdigheden heeft aangetroffen in het onderwijs. De overige herstelopdrachten hebben betrekking op het niet bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit uitte zich voornamelijk door het onvoldoende optreden van de school in situaties die hier evident aanleiding toe geven. Te denken valt aan discriminerende, xenofobe en seksistische opmerkingen door leerlingen die vanuit de school niet of onvoldoende werden weersproken.

De veertien aanbevelingen zijn gegeven aan scholen die niet in strijd handelen met wettelijke bepalingen, maar waar de inspectie concrete aangrijpingspunten ziet om het burgerschapsonderwijs te verbeteren. In veel gevallen hadden deze scholen onvoldoende aandacht voor het bevorderen van de basiswaarden, was de aandacht te eenzijdig of werd er onvoldoende ingespeeld op de lokale context. De inspectie zal de betreffende scholen vragen te rapporteren over de realisering van de aanbeveling en het toezicht waar nodig actief vervolgen indien blijkt dat scholen in de toekomst niet aan de (aangescherpte) opdracht voldoen.

Tevens vragen de leden wat het effect zou zijn op het aantal herstelopdrachten en aanbevelingen gegeven door de inspectie als dit onderzoek zou zijn uitgevoerd nadat de wetswijziging waarmee de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt, inwerking is getreden? Zouden er meer gegeven zijn of juist minder? De leden vragen op dit punt een toelichting.

Een voornaam verschil tussen de huidige en voorgestelde wettelijke bepaling bestaat uit de expliciet geformuleerde opdracht tot bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De huidige bepaling, waar het woord basiswaarden niet in het artikel voorkomt, biedt onvoldoende grondslag om van scholen te verwachten dat zij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat actief bevorderen. Volgens de Raad van State en de rechtbank Amsterdam handelt het bevoegd gezag alleen in strijd met de burgerschapsbepaling *«indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.»*²⁷ Consequentie is dat momenteel alleen sprake kan zijn van handhavend toezicht indien een school in strijd handelt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of wanneer een school überhaupt geen aanbod heeft ter bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Het laat scholen ruimte voor een minimale inspanning aangaande de invulling en uitvoering van het burgerschapsonderwijs.

De herziene wettelijke opdracht vraagt tevens van scholen om op herkenbare, doelgerichte en samenhangende wijze invulling te geven aan hun burgerschapsonderwijs; waaronder onderwijs dat gericht is op het bevorderen van de basiswaarden. Deze toevoeging verschaft de inspectie meer inzicht in de wijze waarop het burgerschapsonderwijs is vormgegeven, en meer mogelijkheden om te handhaven indien deze opdracht onvoldoende wordt uitgevoerd.

De inspectie heeft naar aanleiding van dit themaonderzoek veertien scholen een aanbeveling gedaan om hen te wijzen op het belang van actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechts-

²⁷ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541; Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

staat. Als de nieuwe burgerschapsbepaling van toepassing zou zijn geweest waren dit volgens de inspectie naar verwachting geen aanbevelingen geweest, maar herstelopdrachten. Daarnaast heeft de inspectie zes herstelopdrachten gegeven. Zij geeft aan dat het onder de nieuwe wet in twee gevallen was overgegaan tot een steviger traject van toezicht en dat mogelijk eerder overgaan zou zijn tot sanctionering.

In het rapport geeft de inspectie enkele illustraties, waaronder situaties waarbij de school niet in strijd handelt met de basiswaarden. Kan de Minister nader toelichten waarom deze situaties niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zo vragen de leden.

De inspectie geeft in het rapport op pagina 17 een aantal fictieve voorbeelden van opvattingen die niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Resumerend kan worden gesteld dat hier geen sprake is van onderwijs dat strijdig is met de basiswaarden en dat de desbetreffende opvattingen of handelingen vallen binnen de vrijheid van onderwijs.

Er zijn verschillende opvattingen over het goede leven en hoe dat in de praktijk dient te worden gebracht. Het staat mensen vrij daarover verschillend te denken en, zoals geregeld in artikel 23 van de Grondwet, het staat scholen vrij die opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Ruimte voor verschil in denken en handelen is een wezenskenmerk van een open en vrije samenleving en dus ook van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Uit het onderzoek van de inspectie naar de lesmethoden en het gebruik daarvan komt naar voren dat de inhoud niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen die de betreffende methoden uit het onderzoek gebruiken, handelen binnen de grenzen van de wet. De leden vragen of de Minister kan toelichten of de inspectie op hetzelfde oordeel zou uitkomen nadat de wetswijziging waarmee de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt, in werking is getreden.

De burgerschapsopdracht, noch andere wettelijke bepalingen, scheppen verplichtingen aangaande leermiddelen aan sich. Scholen komt de grondwettelijke vrijheid toe om hierin hun eigen keuzes te maken. Ook met het nieuwe wetsvoorstel zal dit het geval zijn.

De leden van de SP-fractie refereren aan de stelling van de inspectie in haar rapport dat over sommige onderwerpen de opvattingen in de samenleving sterk uiteen kunnen lopen. De inspectie noemt daarbij «(de afwijzing van) homoseksualiteit» als voorbeeld. Het is volgens de inspectie ook geen probleem als scholen die verschillen in opvatting weerspiegelen. Zij vragen of de Minister van mening is dat bijvoorbeeld ook verwerpelijke standpunten als «de afwijzing van mensen met een donkere huidskleur» of de «afwijzing van Joodse mensen» zaken zijn waarover de opvattingen die scholen uitdragen uiteen mogen lopen en of de Minister, mocht hij deze mening niet delen, kan aangeven wat het verschil is.

Scholen komt de constitutionele vrijheid toe om hun onderwijs vorm te geven op basis van een godsdienst of levensovertuiging. Hieruit vloeit voort dat een school mag vinden dat het hebben van een homoseksuele relatie niet strookt met een leefwijze die de school passend acht vanuit de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Het is tevens toegestaan dat scholen dit uitdragen en in hun schoolplan

opnemen dat religieuze opvattingen het fundament vormen van hun burgerschapsonderwijs.

De reikwijdte van opvattingen en handelingen die zijn toegestaan voor een school, is wettelijk vastgesteld. Als het gedachtegoed van een school bijvoorbeeld zou leiden tot het niet toelaten van LHBTI-leerlingen op school, is dit niet toegestaan. Ook andere vormen van discriminatie op basis van seksuele geaardheid zijn niet toegestaan. Het afwijzen van mensen van met een donkere huidskleur, Joodse mensen en/of LHBTI-ers op basis van hun huidskleur, geloof of seksuele geaardheid, is geen opvatting die de school mag uitdragen. In dergelijke gevallen is sprake van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet. Ook discriminatie of onverdraagzaamheid jegens mensen met opvattingen of gedragingen die de school afwijst is niet toegestaan. De inspectie ziet hierop toe.

De leden merken op dat scholen volgens de huidige wet voor elke leerling een veilig klimaat dienen te creëren. De kerndoelen voor het po en vo bepalen dat leerlingen moet worden bijgebracht om «respectvol om te gaan» met seksuele diversiteit. Ze vragen of de Minister van mening is dat het verwezenlijken van deze doelen mogelijk is op de Nederlandse scholen waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord wordt afgewezen».

Iedere leerling moet kunnen rekenen op een veilig en respectvol schoolklimaat. Daar dient een school voor te zorgen. Scholen moeten voldoen aan de wettelijke verplichtingen voor burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen, waaronder die met betrekking tot seksualiteit en seksuele diversiteit. Zij mogen daarbij niet in strijd handelen met de wettelijke grenzen van de democratische rechtsstaat. De inspectie ziet hier op toe.

Zo is het niet toegestaan dat een school een LHBTI-leerling weigert op grond van de seksuele oriëntatie van de leerling. Wel mogen scholen in een algemene identiteitsverklaring hun principes en uitgangspunten uitdragen, onder andere op het gebied van relaties en samenleven. Of de uitgangspunten en principes op brede steun zouden kunnen rekenen in de Nederlandse samenleving is daarbij niet relevant, het betreft een constitutioneel vrijheidsrecht dat voor iedere school in gelijke mate geldt. Tevens mogen scholen ouders en leerlingen vragen deze grondslag te onderschrijven.

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister van mening is dat voor LHBTI-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer scholen lesmethoden gebruiken waarin jonge scholieren wordt voorgespiegeld dat de straf voor homoseksuelen verblinding, een stenenregen en de dood zou zijn, en dat hun god homoseksualiteit zou verafschuwen. De leden vragen tevens of de terughoudende rol van de inspectie niet actiever zou moeten zijn. Zouden er niet bepaalde eisen gesteld moeten worden aan lesmateriaal als het gaat om het borgen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat met inachtneming van de eventuele eigen overtuigingen rond mens en samenleving, aldus deze leden. De leden vragen verder of lesmethoden niet standaard onder het toezicht van de inspectie zouden moeten vallen. De leden stellen dat het niet zou moeten kunnen dat onder het mom van de vrijheid van onderwijs lesmethoden bestaan en gebruikt mogen worden die een stevig tegengeluid bieden aan basiswaarden van de democratie en de inspectie deze lesmethoden niet mag beoordelen, en vragen wat de Minister hiervan vindt.

Conform artikel 23 van de Grondwet hebben scholen vrijheid van richting en inrichting. Onderdeel hiervan is dat scholen vrij zijn in hun keuze aangaande leermiddelen. Voor bijzondere scholen is in de Grondwet zelfs geëxpliciteerd dat hun vrijheid betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers wordt geëerbiedigd. Het verbieden of toetsen van leermiddelen door de overheid, past hier niet bij. Ik hecht aan de constitutionele onderwijsvrijheid en ben niet voornemens deze in te perken.

Er worden geen wettelijke eisen gesteld aan leermiddelen en dus heeft de inspectie geen bevoegdheid om leermiddelen aan sich te toetsen. Wel kan de toepassing van leermiddelen, en in welke context zij worden geplaatst, worden meegenomen in het toezicht.

Ook wanneer de inhoud van leermiddelen strijdig zou zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zou dat op zichzelf onvoldoende grondslag bieden om een oordeel te vellen over het al dan niet naleven van de burgerschapsopdracht. Verderfelijke of controversiële passages of afbeeldingen in leermiddelen kunnen immers ook gebruikt worden om zaken in historisch perspectief te plaatsen, om een gesprek over de spanning tussen grondrechten te concretiseren, om een bestaand maatschappelijk sentiment te illustreren of om aan te geven dat bepaalde zaken niet meer stroken met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat anno 2020.

De inspectie geeft diverse scholen een herstelopdracht of een aanbeveling. De leden vragen of daar scholen bij zijn die de lesmethode «Help! Ik word volwassen» van de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO) gebruiken.

Van de zes scholen die een herstelopdracht hebben ontvangen, heeft geen enkele school deze lesmethode gebruikt. Van de veertien scholen die een aanbeveling hebben gekregen, maakte één school hiervan gebruik.

De inspectie heeft vooral gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De kerndoelen voor het po en vo leggen de lat hoger: scholen moeten leerlingen bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder meer seksuele diversiteit. De leden vragen aan welke van deze twee normen het onderwijs op scholen moet worden getoetst.

Elke school moet voldoen aan de burgerschapsopdracht en aan de kerndoelen.

De inspectie constateert dat een kwart van de scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onvoldoende bevorderen. De leden vragen wat de Minister gaat doen om te bevorderen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen.

Een aantal scholen heeft van de inspectie een herstelopdracht of aanbevelingen gekregen, omdat geconstateerd is dat onderwijs strijdig was met de basiswaarden of vanwege het ontbreken van een aanbod ter bevordering hiervan. De inspectie zal er actief op toezien dat scholen de herstelopdracht tijdig opvolgen.

Daarnaast ligt er in uw Kamer het wetsvoorstel burgerschap. Hierin wordt van het onderwijs gevraagd actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze te bevorderen. Het onderwijs moet zich herkenbaar richten op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden, en op het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke

competenties. Ook moeten schoolbesturen zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, en voor een oefenplaats waar leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden. Deze eisen zijn veel duidelijker en veel explicieter gericht op bevordering van basiswaarden dan de huidige opdracht en scholen zullen hun aanpak daarop moeten richten.

De scholen waarbij in het themaonderzoek geconstateerd is dat de basiswaarden onvoldoende bevorderd werden, dat het onderwijs strijdig was met de basiswaarden, en/of waarbij een onderwijsaanbod ter bevordering van de basiswaarden geheel ontbrak, hebben een herstelopdracht of aanbeveling gekregen.

De leden van de SP-fractie verwijzen naar het regeerakkoord, dat bepaalt dat de kerndoelen op het gebied van seksuele diversiteit zullen worden aangescherpt. Ze vragen wanneer en op welke wijze dat gaat gebeuren.

Het is van belang dat de kerndoelen integraal worden herzien. Op 10 juni jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de bijgestelde vervolgaanpak voor de integrale vernieuwing van het curriculum, inclusief aangepaste planning (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 543). Een van de redenen dat vertraging is ontstaan is dat, mede op verzoek van uw Kamer, in 2019 meer tijd is genomen om het geheel aan voorstellen met het onderwijsveld te bespreken, zoals op 2 april 2019 per brief met u is gedeeld. In lijn met de bijgestelde vervolgaanpak en de bijbehorende planning wordt na de zomer van 2020 aangevangen met het formuleren van bijgestelde kerndoelen, waar ook de doelen ten aanzien van gender- en seksuele diversiteit in meelopen. Zoals afgesproken in het regeerakkoord zullen de kerndoelen aangaande seksuele diversiteit worden aangescherpt.

De leden vragen tevens of de Minister kan aangeven hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich tot elkaar verhouden. Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen.

Grondrechten begrenzen elkaar wederzijds zonder dat sprake is van een onderlinge hiërarchie. Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een pluriforme, democratische samenleving. Spanning tussen grondrechten kan tot uiting komen bij de verhouding tussen enerzijds het gelijkheidsbeginsel (en het daaruit voortvloeiende discriminatieverbod) en anderzijds de vrijheidsrechten als de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en/of de vrijheid van onderwijs. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van individuele leerlingen of leraren 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.

In de situatie waar de leden naar vragen, vergt dat van scholen om, binnen de vrijheid die hen grondwettelijk toekomt, verantwoordelijkheid te nemen voor een schoolklimaat waarin jongeren kunnen uitkomen voor hun seksuele oriëntatie, waarin onderling respect centraal staat en waarbij wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen rondom burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen. Daarbij hoort respect voor de

Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om LHBTI-rechten. Het staat scholen daarbij vrij om hun leerlingen mee te geven dat een relatie of huwelijk tussen man en vrouw beter aansluit bij de grondslag van de school en/of bij een bepaalde godsdienst. Daarbij dient wel de autonomie van de leerling gerespecteerd te worden om een andere zienswijze te hebben en om andere keuzes te maken. Een school kan dus niet aan leerlingen opleggen dat zij «een homoseksuele levenswijze afwijzen».

Zij vragen verder op welke wijze de Minister gaat verduidelijken hoe de onderwijsvrijheid zich verhoudt tot het Grondwettelijk discriminatieverbod.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, is veel aandacht besteed aan de verhouding tussen het discriminatieverbod en de vrijheid van onderwijs. In de memorie van toelichting en het nader rapport heb ik hier woorden aan gegeven. Tevens ben ik in de nota naar aanleiding van het verslag en in dit schriftelijk overleg uitgebreid ingegaan op vragen van uw Kamer over de verhouding tussen de verschillende grondrechten.

De leden vragen wanneer de nota naar aanleiding van het verslag volgt van het wetsvoorstel waarin de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs wordt verduidelijkt.

De nota naar aanleiding van het verslag is op 26 juni jongstleden aan uw Kamer verzonden.

De leden vragen welke lessen de Minister trekt uit het rapport over het themaonderzoek.

Uit het onderzoek blijkt eens te meer dat scholen bij het vormgeven van hun burgerschapsonderwijs behoefte hebben aan meer duidelijkheid. Ik vind het van cruciaal belang dat scholen bevorderen dat hun leerlingen actieve burgers kunnen zijn en bij kunnen dragen aan een samenleving waarin de pluriformiteit van opvattingen en overtuigingen blijvend kan gedijen en waarin ieder mens zich vrij, gelijkwaardig en solidair kan voelen. Het is zorgelijk dat de inspectie constateert dat er scholen zijn waar voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht stelselmatige risico's bestaan.

De inspectie pleit opnieuw voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht in de wet. Ik deel de zorg van de inspectie dat de huidige wettelijke opdracht op het gebied van burgerschap te vrijblijvend en onvoldoende richtinggevend is. Het onderzoek onderstreept daarmee het belang van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden vragen verder of er naar aanleiding van dit rapport zaken zijn die de Minister aan het wetsvoorstel gaat veranderen.

Nee. De resultaten van het onderzoek nopen niet tot aanpassingen.

Tot slot vragen de leden wat de Minister vindt van de suggesties van VOS/ABB²⁸ en VOO²⁹, om de opdracht tot actieve ontmoeting van leeftijdsgenoten met verschillende achtergronden en culturen en het actief oefenen van democratische waarden en attitudes in de school opnieuw in de wet op te nemen.

²⁸ VOS/ABB: de vereniging voor bestuur, management en medezeggenschap in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs in Nederland.

²⁹ VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs.

Ik kan mij vinden in de gedachte achter de suggesties van VOS/ABB en VOO, maar ben van mening dat dit element sterk is verankerd in het wetvoorstel. De burgerschapsopdracht zoals geformuleerd in het voorliggende wetsvoorstel vraagt dat onderwijs gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Scholen krijgen daarmee expliciet de opdracht om te bevorderen dat leerlingen actief onderdeel kunnen uitmaken van onze pluriforme samenleving.

Bovendien moet een school zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en een omgeving creëren waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze basiswaarden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat scholen het recht hebben om vanuit hun eigenheid en identiteit vorm en inhoud te geven aan de burgerschapsopdracht, maar zij menen dat dit niet betekent dat scholen zelf mogen bepalen of zij gestalte geven aan hun burgerschapsopdracht. Zij vragen of de Minister deze mening deelt en, zo ja, hoe hij de bevindingen van de inspectie op dit punt verklaart.

Ja, ik deel de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat scholen niet zelf mogen bepalen of zij gestalte geven aan de burgerschapsopdracht, aangezien dit voor elke school verplicht is. De inspectie houdt toezicht op naleving van de burgerschapsopdracht. Zij heeft in dit themaonderzoek geconstateerd dat zes scholen hier niet aan voldoen en in die gevallen een herstelopdracht gegeven.

De leden vragen of de Minister hun oordeel deelt dat basiswaarden zoals verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en autonomie veel méér betekenen dan zomaar «een opinie van de mainstream», maar dat het elementen betreft die voorwaardelijk zijn voor goed onderwijs.

Ja ik deel de mening van de leden dat de basiswaarden van de democratische rechtstaat van elementaire waarde zijn en dus meer zijn dan «zomaar een opinie van de mainstream». Vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit zijn wezenskenmerken van een vrije, democratische en pluriforme samenleving zoals Nederland is, en verdienen dan ook een centrale plek verdienen in het onderwijs. Om dit te verankeren hebben de basiswaarden een belangrijke positie gekregen in het wetsvoorstel voor herziening van de burgerschapsopdracht.

De leden vragen of de Minister kan aangeven hoe de onderwijsvrijheid en het discriminatieverbod in de Grondwet zich tot elkaar verhouden. Biedt de onderwijsvrijheid bijvoorbeeld ruimte aan scholen om leerlingen voor te houden dat zij een homoseksuele levenswijze moeten afwijzen, dat de wet tot openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht moet worden afgewezen en dat hun God homoseksualiteit afwijst, of verzet het discriminatieverbod zich daartegen.

Grondrechten begrenzen elkaar wederzijds zonder dat sprake is van een onderlinge hiërarchie. Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een pluriforme, democratische samenleving. Spanning tussen grondrechten kan tot uiting komen bij de verhouding tussen enerzijds het gelijkheidsbeginsel (en het daaruit voortvloeiende discriminatieverbod) en anderzijds de vrijheidsrechten als de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van

godsdienst en/of de vrijheid van onderwijs. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van individuele leerlingen of leraren 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.

In de situatie waar de leden naar vragen vergt dat van scholen om, binnen de vrijheid die hen grondwettelijk toekomt, verantwoordelijkheid te nemen voor een schoolklimaat waarin jongeren kunnen uitkomen voor hun seksuele oriëntatie, waarin onderling respect centraal staat en waarbij wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen rondom burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen. Daarbij hoort respect voor de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld als het gaat om LHBTI-rechten. Het staat scholen daarbij vrij om hun leerlingen mee te geven dat een relatie of huwelijk tussen man en vrouw beter aansluit bij de grondslag van de school en/of bij een bepaalde godsdienst. Daarbij dient wel de autonomie van de leerling gerespecteerd te worden om een andere levenswijze te hebben en om andere keuzes te maken. Een school kan dus niet aan leerlingen opleggen dat zij «een homoseksuele levenswijze afwijzen».

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de Minister gaat verduidelijken hoe de onderwijsvrijheid zich verhoudt tot het Grondwettelijk discriminatieverbod.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is veel aandacht besteed aan de verhouding tussen het discriminatieverbod en de vrijheid van onderwijs. In de memorie van toelichting en het nader rapport heb ik hier woorden aan gegeven. Tevens ben ik in de nota naar aanleiding van het verslag en in dit schriftelijk overleg uitgebreid ingegaan op vragen van uw Kamer over de verhouding tussen de verschillende grondrechten.

De leden vragen of de Minister hun opvatting deelt dat scholen die onverdraagzaamheid of antidemocratische opvattingen uitdragen, zich niet langer zouden moeten kunnen verschuilen achter artikel 23 van de Grondwet.

De vrijheid van onderwijs is een waardevol grondrecht, maar mag nooit misbruikt worden voor het uitdragen van onverdraagzaamheid of antidemocratische opvattingen.

De leden vragen of het zou kunnen helpen als de burgerschapsopdracht die het onderwijs in maatschappelijke en politieke debatten al heeft, in de Grondwet nader zou worden geëxpliciteerd.

Ik acht het niet passend en onwenselijk de burgerschapsopdracht in de Grondwet nader te expliciteren. Dit zou de bestaande systematiek van de Grondwet ten opzichte van de onderwijswetgeving doorkruisen. Artikel 23 van de Grondwet is een gemengd klassiek en sociaal grondrecht en wat de sociale component betreft, mede een opdracht aan de overheid. Het past niet in de systematiek van de Grondwet om daarin opdrachten aan het onderwijs op te nemen. Wel hecht ik eraan de burgerschapsopdracht aan te scherpen en te verhelderen, zodat voor iedereen duidelijker is wat de opdracht behelst.

De inspectie heeft vooral gekeken of het onderwijs van scholen past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De kerndoelen voor het po en vo leggen de lat hoger: scholen moeten leerlingen bijbrengen om «respectvol om te gaan» met onder

meer seksuele diversiteit. De leden vragen aan welke van deze twee normen het onderwijs op scholen moet worden getoetst.

Elke school moet zowel voldoen aan de burgerschapsopdracht als aan de kerndoelen.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar het regeerakkoord, dat aankondigt dat de kerndoelen op het gebied van seksuele diversiteit zullen worden aangescherpt. Ze vragen wanneer en op welke wijze dat gaat gebeuren. In 2017 heeft de Kamer een motie van het lid Van den Hul aangenomen die de regering verzocht erop toe te zien dat basisscholen, middelbare scholen en mbo seksuele weerbaarheid, veiligheid en diversiteit in het curriculum gestalte geven. De leden vragen hoe de conclusies uit het onderhavige rapport zich verhouden tot deze wens van de Kamer. Ze vragen tevens of de Minister de conclusie van de leden deelt dat hiermee de motie nog onvoldoende is uitgevoerd en zo ja, wat de Minister gaat ondernemen, teneinde deze wens van de Kamer alsnog volledig waar te maken.

De inspectie ziet in de huidige situatie toe op de bestaande kerndoelen, waaronder het kerndoel over seksuele diversiteit.

Het is van belang dat de kerndoelen integraal worden herzien. Op 10 juni jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de bijgestelde vervolgaanpak voor de integrale vernieuwing van het curriculum, inclusief bijbehorende planning. Een van de redenen dat vertraging is ontstaan is dat, mede op verzoek van uw Kamer, in 2019 meer tijd is genomen om het geheel aan voorstellen met het onderwijsveld te bespreken, zoals op 2 april 2019 per brief met u is gedeeld. In lijn met de bijgestelde vervolgaanpak en de bijbehorende planning wordt na de zomer van 2020 aangevangen met het formuleren van bijgestelde kerndoelen, waar ook de doelen ten aanzien van gender- en seksuele diversiteit in meelopen. Zoals geformuleerd in het regeerakkoord is de regering voornemens de kerndoelen voor seksuele diversiteit aan te scherpen.

Ook in het mbo is aandacht voor sociaal handelen en seksuele diversiteit. Deze zijn onderdeel van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. In 2018 zijn deze eisen aangepast op het gebied van acceptatie van diversiteit, waaronder seksualiteit en genderdiversiteit.

Daarnaast is er binnen de Gezonde School een speciaal programma gestart rond het thema seksualiteit. Dit programma richt zich op het po, vo en mbo.

Pas na afloop van de curriculumherziening kan definitief worden beoordeeld of de motie van het lid Van den Hul naar behoren is uitgevoerd, maar ik ben van mening dat de benodigde maatregelen zijn genomen om dit te bewerkstelligen.

De leden merken op dat scholen volgens de huidige wet voor elke leerling een veilig klimaat dienen te creëren. De kerndoelen voor het po en vo bepalen dat leerlingen moet worden bijgebracht om «respectvol om te gaan» met seksuele diversiteit. Ze vragen of de Minister van mening is dat het verwezenlijken van deze doelen mogelijk is op de Nederlandse scholen waar ouders en/of leerlingen gevraagd wordt om verklaringen te tekenen waarin staat dat het huwelijk slechts bedoeld is voor één man en één vrouw en dat «een homoseksuele levenswijze als zijnde in strijd met Gods Woord wordt afgewezen».

Iedere leerling moet kunnen rekenen op een veilig en respectvol schoolklimaat. Daar dient een school voor te zorgen. Scholen moeten voldoen aan de wettelijke verplichtingen voor burgerschap, sociale veiligheid en de kerndoelen, waaronder die met betrekking tot seksualiteit en seksuele diversiteit. Zij mogen daarbij niet in strijd handelen met de wettelijke grenzen van de democratische rechtsstaat. De inspectie ziet hier op toe.

Zo is het niet toegestaan dat een school een LHBTI-leerling weigert op grond van de seksuele oriëntatie van de leerling. Wel mogen scholen in een algemene identiteitsverklaring hun principes en uitgangspunten uitdragen, onder andere op het gebied van relaties en samenleven. Of de uitgangspunten en principes op brede steun zouden kunnen rekenen in de Nederlandse samenleving is daarbij niet relevant, het betreft een constitutioneel vrijheidsrecht dat voor iedere school in gelijke mate geldt. Tevens mogen scholen ouders en leerlingen vragen deze grondslag te onderschrijven.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan de stelling van de inspectie in haar rapport dat over sommige onderwerpen de opvattingen in de samenleving sterk uiteen kunnen lopen. De inspectie noemt daarbij «(de afwijzing van) homoseksualiteit» als voorbeeld. Het is volgens de inspectie ook geen probleem als scholen die verschillen in opvatting weerspiegelen. Zij vragen of de Minister van mening is dat bijvoorbeeld ook verwerpelijke standpunten als «de afwijzing van mensen met een donkere huidskleur» of de «afwijzing van Joodse mensen» zaken zijn waarover de opvattingen die scholen uitdragen uiteen mogen lopen en of de Minister, mocht hij dat niet van mening zijn, kan aangeven wat het verschil is.

Scholen komt de constitutionele vrijheid toe om hun onderwijs vorm te geven op basis van een godsdienst of levensovertuiging. Hieruit vloeit voort dat een school mag vinden dat het hebben van een homoseksuele relatie niet strookt met een leefwijze die de school passend acht vanuit de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Het is tevens toegestaan dat scholen dit uitdragen en in hun schoolplan opnemen dat religieuze opvattingen het fundament vormen van hun burgerschapsonderwijs.

De reikwijdte van opvattingen en handelingen die zijn toegestaan voor een school, is wettelijk vastgesteld. Als het gedachtegoed van een school bijvoorbeeld zou leiden tot het niet toelaten van LHBTI-leerlingen op school, is dit niet toegestaan. Ook andere vormen van discriminatie op basis van seksuele geaardheid zijn niet toegestaan. Het afwijzen van mensen van met een donkere huidskleur, Joodse mensen en/of LHBTI-ers op basis van hun huidskleur, geloof of seksuele geaardheid, is geen opvatting die de school mag uitdragen. In dergelijke gevallen is sprake van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet. Discriminatie of onverdraagzaamheid jegens mensen met opvattingen of gedragingen die de school afwijst is niet toegestaan. De inspectie ziet hierop toe.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister van mening is dat voor LHBTI-leerlingen op school een veilig klimaat kan bestaan en respect voor seksuele diversiteit wordt bijgebracht, wanneer scholen lesmethoden gebruiken waarin jonge scholieren wordt voorgespiegeld dat de straf voor homoseksuelen verblinding, een stenenregen en de dood zou zijn, en dat hun god homoseksualiteit zou verafschuwen.

Conform artikel 23 van de Grondwet hebben scholen vrijheid van richting en inrichting. Onderdeel hiervan is dat scholen vrij zijn in hun keuze aangaande leermiddelen. Voor bijzondere scholen is in de Grondwet zelfs

geëxpliciteerd dat hun vrijheid betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers wordt geëerbiedigd. Het verbieden of toetsen van leermiddelen door de overheid, past hier niet bij. Ik hecht aan de constitutionele onderwijsvrijheid en ben niet voornemens deze in te perken.

Er worden geen wettelijke eisen gesteld aan leermiddelen en dus heeft de inspectie geen bevoegdheid om leermiddelen an sich te toetsen. Wel kan de toepassing van leermiddelen, en in welke context zij worden geplaatst, worden meegenomen in het toezicht.

Ook wanneer de inhoud van leermiddelen strijdig zou zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zou dat op zichzelf onvoldoende grondslag bieden om een oordeel te vellen over het al dan niet naleven van de burgerschapsopdracht. Verderfelijke of controversiële passages of afbeeldingen kunnen immers ook gebruikt worden om zaken in historisch perspectief te plaatsen, om een gesprek over de spanning tussen grondrechten te concretiseren, om een bestaand maatschappelijk sentiment te illustreren of om aan te geven dat bepaalde zaken niet meer stroken met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat anno 2020.

De inspectie geeft diverse scholen een herstelopdracht of een aanbeveling. De leden vragen of daar scholen bij zijn die de lesmethode «Help! Ik word volwassen» van de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO) gebruiken.

Van de zes scholen die een herstelopdracht hebben ontvangen, heeft geen enkele school deze lesmethode gebruikt. Van de veertien scholen die een aanbeveling hebben gekregen, maakte één school hiervan gebruik.

De leden vragen op welke wijze de Minister in reactie op dit rapport gestalte heeft gegeven aan de wens van een ruime Kamermeerderheid dat het kabinet met voorstellen komt tot maatregelen, als blijkt dat lesmethodes in primair of voortgezet onderwijs op het gebied van seksuele diversiteit niet voldoen aan de kerndoelen of niet vallen binnen de wettelijke kaders, zo vragen de eerdergenoemde leden.

De inspectie heeft geen taak bij de beoordeling of goedkeuring van lesmateriaal, en geeft dat in het rapport ook aan. Binnen de grenzen van wat (Grond)wettelijk toelaatbaar is hebben de inspectie en ik getracht zo goed mogelijk uitvoering te geven aan de wens van uw Kamer, zoals geformuleerd in de motie van het lid Kwint c.s.³⁰ De inspectie beoordeelt of het onderwijs mede gericht is op het bevorderen van sociale integratie en actief burgerschap en heeft daarbij gekeken of het onderwijs strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De gebruikte lesmethoden, andere materialen en de toepassing daarvan zijn onderdeel geweest van die beoordeling. Het gaat dan om de manier waarop de lesmethodes zijn toegepast in het onderwijs, niet om het lesmateriaal an sich. Daar waar de inspectie heeft geconstateerd dat scholen geen of onvoldoende uitvoering gaven aan de burgerschapsopdracht, de sociale veiligheid of aan de kerndoelen, heeft zij handhavend opgetreden.

Het inspectieonderzoek benoemt dat bij zeven scholen is vastgesteld dat «op basis van de beoogde invulling in de praktijk extra aandacht nodig is voor het verwerven van basiswaarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie». Zij vragen of de Minister hieraan niet ook de consequentie zou moeten verbinden om in het

³⁰ Kamerstuk 35 050, nr. 31.

wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht een bepaling op te nemen dat er op actieve wijze aandacht is voor kennismaken met levensbeschouwelijke, seksuele en culturele diversiteit. Zo nee, waarom niet, vragen zij.

Ik onderschrijf de analyse dat extra aandacht nodig is voor het verwerven van de basiswaarden. Daarom kent het wetsvoorstel burgerschap een bepaling die scholen verplicht de kennis van en het respect voor de basiswaarden te bevorderen en zorg te dragen voor een schoolcultuur die hiermee in overeenstemming is. Tevens dient het onderwijs gericht te zijn op het bevorderen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen om deel uit te maken van, en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving. Hiermee wordt recht gedaan aan elementen als diversiteit en gelijkwaardigheid op een wijze die past binnen een algemene bepaling.

Het vaststellen van specifieke thema's die een verplicht onderdeel van het curriculum zouden moeten worden, gebeurt echter in de kerndoelen en niet in een algemene bepaling. In het regeerakkoord is afgesproken dat de kerndoelen aangaande burgerschap en seksuele diversiteit worden aangescherpt.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het wetsvoorstel de bepaling uit de vigerende wet sloopt dat het onderwijs mede erop is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Met deze bepaling wordt beoogd dat op alle scholen sprake zou zijn van ontmoeting met leeftijdgenoten van andere culturen die in Nederland leven. Via de dialoog en ontmoeting met leeftijdgenoten van andere culturen krijgt burgerschap immers actief gestalte. Zij vragen of de Minister de noodzaak onderkent om deze bepaling te handhaven in de wet, nu te veel scholen onvoldoende actief gestalte geven aan hun burgerschapsopdracht en zo nee, waarom niet.

In het wetsvoorstel wordt de huidige burgerschapsbepaling weliswaar aangepast, maar de opdracht om kennis te hebben van en kennis te maken met verschillende achtergronden en culturen blijft bestaan. Ook uit de huidige wet volgt overigens geen verplichting tot een fysieke ontmoeting, scholen hebben zelf de ruimte om aan deze eis invulling te geven.

Diversiteit en pluriformiteit hebben ook in het voorliggende wetsvoorstel een centrale plaats. In de eerste plaats is het begrip «pluriform» toegevoegd aan de burgerschapsopdracht. Daarmee wordt pluriformiteit als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat erkend. Dat houdt in dat het begrip van een democratische rechtsstaat per definitie uitgaat van diversiteit in opvattingen over hoe een samenleving vorm zou moeten krijgen, hoe de overheid zich verhoudt tot die verscheidenheid en hoe mensen met elkaar om zouden moeten gaan. Een basisgedachte achter een democratische rechtsstaat is dat mensen in diversiteit naast en met elkaar kunnen leven, waarbij de rechten van het individu worden beschermd.

Voorts veronderstelt het begrip «sociale cohesie» de diversiteit van onze samenleving. De burgerschapsopdracht vraagt daarmee van scholen in de eerste plaats om leerlingen bekend te maken met het feit dat de samenleving pluriform is en hen toe te rusten om daaraan te kunnen deelnemen. Tevens wordt van het onderwijs gevraagd om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Dat betekent dat scholen de opdracht krijgen te bevorderen dat leerlingen actief onderdeel kunnen uitmaken van onze pluriforme samenleving. De school moet bovendien als oefenplaats fungeren zodat leerlingen leren omgaan met de basiswaarden

van de democratische samenleving en weten hoe zij als actief burger een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.

De leden merken op dat de inspectie constateert dat de kern van de burgerschapsopdracht van scholen is dat zij zorgen voor een actieve overdracht van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Volgens de inspectie is deze kern nu onvoldoende gewaarborgd. De leden vragen of de Minister het wetsvoorstel verder gaat aanscherpen naar aanleiding van dit advies van de inspectie en zo nee, hoe hij er dan voor gaat zorgen dat deze kern in de toekomst wel voldoende is gewaarborgd.

Nee. De resultaten van het onderzoek nopen niet tot verdere aanscherping, maar onderschrijven wel de noodzaak van een nieuwe burgerschapsbepaling. Het wetsvoorstel voorziet in een verheldering van de burgerschapsopdracht, waardoor scholen meer houvast wordt geboden bij de invulling daarvan. Tevens biedt het meer handvatten voor toezicht en handhaving.

In het wetsvoorstel wordt van scholen gevraagd hun burgerschapsonderwijs te richten op het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie, en dit te doen op doelgerichte en samenhangende wijze. Het moet zich daarbij herkenbaar richten op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden, en op het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties. Ook moeten schoolbesturen zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, en voor een oefenplaats waar leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden. Deze eisen zijn duidelijker en explicieter gericht op bevordering van basiswaarden dan de huidige opdracht.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat deelname aan de leerlingenraad, maar ook een kritisch en open dialoog over de burgerschapsopdracht en de identiteit van de school mogelijk maken dat kinderen actief participeren en meebeslissen en de school zo «een democratische samenleving in het klein» vormt. De leden zien de school als een democratische oefenplaats, waar leerlingen leren op actieve wijze dat zij een stem hebben en waar zij zo vanuit verdraagzaamheid en vanuit een open houding leren omgaan met andersdenkenden en waar zij hun eigen identiteit mogen ontwikkelen. Zij vragen of de Minister deze visie deelt, en of daarom het actief oefenen van democratische waarden en attitudes op school niet explicieter moet worden benoemd in het wetsvoorstel?

Ik onderschrijf het belang van leerlingparticipatie en deel de mening dat scholen een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van de leerling, en het in stand houden van een vitale democratische rechtsstaat, door te fungeren als democratische oefenplaats. In het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht is dan ook expliciet opgenomen dat de school een oefenplaats moet zijn waar leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De leden vragen in hoeverre in het algemeen ook wereldburgerschap zoals vermeld in duurzaam ontwikkeldoel 4.7 tot zijn recht binnen de burgerschapsopdracht van scholen en het inspectietoezicht komt.

Wereldburgerschap is een belangrijk thema, dat als bouwsteen uitdrukkelijk aan bod zal komen in de herziening van het curriculum. De voorgestelde burgerschapsopdracht heeft een algemeen karakter en een dergelijke thematische specificering past hier niet bij. Ik wijs er wel op dat de internationale component van het burgerschap expliciet is opgenomen in de wettekst. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn

mede verankerd in de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Echter, dit wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan scholen over de wijze waarop zij specifiek invulling geven aan deze internationale component van burgerschap. Het is aan scholen en leerlingen of, en zo ja welke waardeoordelen zij vellen over thema's als de Europese Unie en globalisering. Het zijn van Europees burger of wereldburger is dan ook geen onderdeel van de burgerschapsopdracht.

De leden vragen ook hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht nu verder gaat. De inspectie constateert dat een kwart van de scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onvoldoende bevordert. De leden willen weten wat de Minister gaat doen om te bevorderen dat deze scholen die basiswaarden wel voldoende gaan bevorderen, en welke consequenties de Minister verbindt aan de bevindingen van de inspectie voor het toezichtkader van de inspectie.

Een aantal scholen heeft van de inspectie een herstelopdracht of aanbevelingen gekregen. De inspectie ziet actief toe op naleving hiervan.

Daarnaast ligt er in uw Kamer het wetsvoorstel burgerschap. In dat wetsvoorstel wordt van het onderwijs gevraagd actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze te bevorderen. Het onderwijs moet zich herkenbaar richten op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden, en op het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties. Ook moeten schoolbesturen zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, en voor een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met deze waarden. Deze eisen zijn duidelijker en explicieter gericht op bevordering van basiswaarden dan de huidige opdracht en scholen zullen hun aanpak daarop moeten richten.

Indien de wet wordt aangenomen zal de inspectie haar onderzoekskader herzien, zodat het één-op-één aansluit op de herziene wet. Het onderzoekskader zal op gebruikelijke wijze, met inbegrip van overleg met het onderwijsveld, tot stand komen.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de Minister de herstelopdrachten die de inspectie heeft gegeven gaat opvolgen.

De inspectie ziet er actief op toe dat de herstelopdrachten worden gerealiseerd. Voor scholen die in gebreke blijven, zijn de gebruikelijke trajecten van toezicht en sanctionering van toepassing. Opschorting of inhouding van de bekostiging is onderdeel van dit instrumentarium.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het rapport over burgerschapsonderwijs. Deze leden hebben met dankbaarheid de conclusie gelezen dat het onderzochte onderwijs niet strijdig is met de wet. Tegelijk hebben zij zorgen over de inhoud en uitvoering van het onderzoek. Zij krijgen de indruk dat de inspectie toezicht heeft gehouden op de mogelijk toekomstige wetgeving, in plaats van op de huidige wetgeving. De leden hebben met verbazing kennisgenomen van het proces dat door de inspectie is gevolgd en het kader dat voor het onderzoek is gehanteerd. In navolging van een recente uitspraak van het Gerechtshof Den Haag constateren zij dat de inspectie nog steeds te weinig onderscheid maakt tussen haar toezichthoudende en bevoor-

rende taak.³¹ Symptomatisch hiervoor is dat de inspectie in de volgorde van de onderzoeksvragen en de conclusies eerst de bevorderende taak beschrijft en pas daarna de toezichthoudende taak. Als voorbeeld van de diffuse uitwerking van het onderzoek noemen zij dat de inspectie in het kader van de bevorderende taak uitspreekt dat het onderwijs beslist ontoereikend is om te kunnen fungeren als adequate bevordering van basiswaarden (par. 2.3.3) en dat extra aandacht nodig zou zijn (par. 4.2.2). Dergelijke kwalificaties passen eigenlijk alleen bij de toezichthoudende taak van de inspectie. Deze leden vragen de Minister op het voorgaande in te gaan.

Artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) regelt de taken en bevoegdheden van de inspectie. De inspectie dient toezicht te houden op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Daarnaast regelt artikel 3 dat de inspectie de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs dient te bevorderen. De leden stellen terecht dat alleen kan worden overgegaan tot handhaving indien sprake is van strijdigheid met de wet. Aan het onderscheid tussen de toezichthoudende en bevorderende taken van de inspectie is in dit themaonderzoek vastgehouden. Alleen in die gevallen waarin de burgerschapsopdracht niet werd nageleefd heeft de inspectie in het kader van haar toezichthoudende taak herstelopdrachten geformuleerd. Daar waar de inspectie ruimte voor verbetering heeft waargenomen, maar waar geen sprake was van strijdigheid met wettelijke bepalingen, heeft zij een aanbeveling gegeven. Dit past bij haar rol om de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren.

De leden vragen de Minister te reflecteren op de stelling van de inspectie dat actieve bevordering van de basiswaarden als kern van de wettelijke burgerschapsopdracht zou gelden. Hoe is dit te verenigen met het gegeven dat het inspectieonderzoek uit 2017 (Burgerschap op school) deze kernwaarden nog niet centraal stelde, dat in de afgelopen jaren juist herhaaldelijk is geconstateerd dat de huidige wet eigenlijk geen inhoudelijke normen voor het burgerschapsonderwijs zou bevatten en dat de aanleiding voor het indienen van een wetsvoorstel om de basiswaarden te verankeren juist gelegen is in het feit dat die waarden op basis van de huidige wet niet te handhaven zijn, zo vragen de leden.

Er bestaat veel onduidelijkheid over de interpretatie van, en de verplichtingen die voortvloeien uit, de huidige burgerschapsbepaling. De inspectie kan momenteel alleen handhavend optreden indien zij constateert dat onderwijs strijdig is met de basiswaarden, of wanneer er überhaupt geen aanbod is ter bevordering van de basiswaarden. Om ook van scholen te verlangen dat zij hun onderwijs richten op het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is een wetswijziging noodzakelijk. In 2017 constateerde de inspectie daarover al: *«Het lijkt verstandig de burgerschapsopdracht te verduidelijken, en preciezer vast te leggen wat van scholen wordt verwacht. Actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, duidelijkheid over hoe de school dat doet en de resultaten die ze bereikt, horen daarbij.»*³² Deze conclusie wordt in onderhavig themarapport herbevestigd door de inspectie, waarbij zij erop wijst dat duidelijkheid over wat van scholen wordt gevraagd, nodig is voor actieve bevordering van basiswaarden.

³¹ ECLI:NL:GHDHA:2020:277.

³² Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

De leden vragen of de Minister onderkent dat de in het rapport aangehaalde toelichting van de wetgever dat scholen kennis en respect voor basiswaarden moeten bijdragen, niet vanzelfsprekend hetzelfde betekent als het actief bevorderen van basiswaarden.

Voor het hebben van een vrije, pluriforme en democratische samenleving is een functionerende rechtsstaat essentieel. Het hebben van een dergelijke samenleving en rechtsstaat is geen vanzelfsprekendheid. Om deze in stand te houden is het mijns inziens noodzakelijk het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onder jongeren te bevorderen. Het wetsvoorstel adresseert dit belang door te stellen dat het onderwijs zich herkenbaar richt op het bevorderen van het respect voor en de kennis van de democratische rechtsstaat. Hierbij dient een school zorg te dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden, en tevens zorg te dragen voor het creëren van een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

Voornoemde leden lezen dat volgens de inspectie de interpretatie van de wettelijke kaders aan verandering onderhevig lijkt (par. 1.5). Zij vragen een toelichting op wie hier wordt bedoeld, welke verandering aan de orde zou zijn en in hoeverre scholen met een gewijzigde interpretatie geconfronteerd kunnen worden zonder dat de wetgever zich daarover uitgesproken heeft.

Wettelijke kaders zijn niet aan verandering onderhevig zonder dat de wetgever zich daarover uitgesproken heeft. De inspectie heeft in het kader van dit themaonderzoek wel geconstateerd dat de vrijheid van richting en inrichting de laatste jaren meer dan voorheen tot maatschappelijke discussie heeft geleid. Zij signaleerde deze toename voornamelijk aangaande de ruimte om bepaalde opvattingen op het terrein van seksuele diversiteit over te dragen. Of een dergelijke constatering uiteindelijk tot een herziend wettelijk kader leidt is aan de wetgever en niet aan de toezichthouder. Voor de wijze waarop toezicht wordt gehouden maakt het in ieder geval geen verschil; de inspectie hanteert de wettelijke criteria zoals vastgelegd door de wetgever.

De leden van de SGP-fractie zien in overzicht 2.1 dat volgens de inspectie slechts sprake kan zijn van een aanbeveling indien de school enkel gericht is op het overdragen van de eigen morele opvatting over seksuele diversiteit. Deze leden vragen hoe dit te verenigen is met de wettelijke verplichting dat leerlingen respectvol moeten omgaan met diversiteit binnen de samenleving en andere kerndoelen die scholen verplichten om leerlingen kennis van verschillende opvattingen bij te brengen.

Het bevoegd gezag is ervoor verantwoordelijk dat het onderwijs zowel voldoet aan de wettelijke normen met betrekking tot de kerndoelen, als aan de burgerschapsopdracht. De inspectie houdt op beide toezicht en zal handhaven als aan één van beide niet is voldaan. Het door de leden aangehaalde overzicht betreft een fictieve schematische weergave van wanneer wel of geen sprake is van strijdigheid met de basiswaarden. Indien het aanbod van een school op het gebied van seksuele diversiteit beperkt is en enkel gericht op de overdracht van de eigen morele opvattingen, is geen sprake van strijdigheid met de basiswaarden en dus ook niet met de huidige burgerschapsopdracht. Wel zou de inspectie in dat geval een aanbeveling kunnen geven om duidelijk te maken dat het aanbod zou kunnen worden verbreed en/of versterkt. Ook moeten scholen uitvoering geven aan de kerndoelen. Indien scholen hier niet aan voldoen, zal de inspectie optreden. Aangezien het in het schema hypothetische

situaties betrof, zijn dergelijke afwegingen aangaande handhavend toezicht logischerwijs niet gemaakt.

Kan de Minister bevestigen dat de verplichting inzake diversiteit gelijkelijk geldt voor openbare en bijzondere scholen en dat ook een openbare school daarom niet kan volstaan met bijvoorbeeld het inkopen van een lespakket van Rutgers, aldus voornoemde leden.

Ja, de verplichting inzake diversiteit geldt voor openbare en bijzondere scholen op dezelfde wijze. Het inkopen van een lespakket kan nimmer volstaan om aan de burgerschapsopdracht voldoen. Het gaat erom of het onderwijs wordt verzorgd conform de wettelijke normen.

De leden merken dat de inspectie in het onderzoek lijkt uit te gaan van de gedachte dat bepaalde opvattingen een risico vormen voor basiswaarden en dat van deze scholen extra actieve bevordering van de basiswaarden verwacht wordt. Ze vragen of de Minister kan bevestigen dat het onwenselijk is als scholen op grond van hun overtuiging en opvattingen bij voorbaat in de verdachtenbank geplaatst worden en met een verzwaarde bewijslast te maken krijgen.

Ja, dat kan ik bevestigen. De burgerschapsbepaling is op elke school in gelijke mate van toepassing en de inspectie houdt hier toezicht op. Scholen hebben dus op geen enkele wijze te maken met een «verzwaarde bewijslast» en worden ook niet «bij voorbaat in de verdachtenbank geplaatst».

De leden vragen of de Minister kan aangeven in hoeverre de inspectie heeft onderzocht of bijvoorbeeld openbare scholen voldoende werk maken van de basiswaarde begrip ten aanzien van orthodoxe minderheden waar de leerlingen normaliter niet snel mee in contact komen.

Dit themaonderzoek had niet tot doel om een representatief beeld te schetsen van in hoeverre scholen werk maken van begrip voor leerlingen waarmee zij niet vanzelfsprekend in contact komen. In haar reguliere toezicht ziet de inspectie toe op naleving van de burgerschapsopdracht en dus ook op het onderdeel dat het onderwijs er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Daarbij kan de leerlingenpopulatie, en meer specifiek de culturele samenstelling daarvan, van invloed zijn op hetgeen noodzakelijk is om hieraan invulling te geven.

De leden lezen dat het traject van hoor en wederhoor nog niet was afgerond bij publicatie van het rapport, en vragen waarom uit het oogpunt van zorgvuldigheid niet gewacht is met publicatie van resultaten totdat ten minste de bezwaarfase is afgerond.

Tijdens de vaststelling van het rapport was het algemene beeld volgens de inspectie voldoende duidelijk en stabiel om het rapport te publiceren. Bij de aanbieding van het rapport aan uw Kamer is een voorbehoud gemaakt voor nog niet geheel afgewikkelde onderzoeken. Aangezien het rapport niet met naam en toenaam ingaat op individuele casuïstiek, was het niet noodzakelijk om alle individuele trajecten volledig te hebben afgerond om uw Kamer te informeren over het algemene beeld dat uit het themaonderzoek naar voren is gekomen. Voor het publiceren van onderzoeksrapporten die betrekking hebben op een specifieke school hanteert de inspectie andere maatstaven dan met betrekking tot het vaststellen van haar rapporten. Uit artikel 20 van de WOT volgt dat de inspectie het bestuur altijd in de gelegenheid stelt om van het ontwerp-rapport kennis te nemen, en daarover overleg te voeren, voordat het

rapport wordt vastgesteld. Als vervolgens geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de zienswijze van het bestuur als bijlage in het rapport opgenomen. Uit artikel 21 van de WOT volgt verder dat inspectierapporten in de vijfde week na vaststelling openbaar worden gemaakt, tenzij voor die tijd wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

In dit kader informeer ik u dat vier scholen gezamenlijk een klacht hebben ingediend bij de inspectie omdat zij van mening zijn dat de inspectie dit onderzoek niet had mogen uitvoeren. Deze klacht wordt momenteel door de inspectie in behandeling genomen en zij zal met de desbetreffende scholen in gesprek gaan. De klacht wordt behandeld conform de reguliere procedure die hier van toepassing is en indien nodig wordt de klacht voorgelegd aan een onafhankelijke klachtenadviescommissie.

De leden hebben uit inspectierapporten over individuele scholen geconstateerd dat de inspectie het gebruik van de term (homo)seksuele gerichtheid opvallend vindt, omdat deze term zou kunnen suggereren dat de gerichtheid veranderlijk is en vragen de Minister om een reactie op deze houding van de inspectie in het licht van de geldende juridische terminologie.

Genoemd voorbeeld verwijst naar een formulering uit een conceptrapportage die voor hoor en wederhoor aan een school was toegezonden. Verdere gedachtewisseling tussen school en inspectie heeft er toe geleid dat de formulering geen onderdeel is van het definitieve rapport.

De leden vragen een toelichting op de door de inspectie gehanteerde invulling van het actief bevorderen van autonomie. Bedoelt de inspectie daarmee dat scholen voldoende duidelijk moeten maken dat burgers in Nederland feitelijk en juridisch de vrijheid hebben om naar eigen inzicht keuzes te maken of impliceert autonomie ook dat scholen moeten uitstralen dat het prima is als leerlingen andere keuzes maken dan die de school wezenlijk vindt. De leden vragen eveneens of de Minister onderschrijft dat van bijzondere scholen die zich organiseren vanuit een bepaalde overtuiging niet verwacht kan worden dat zij leerlingen stimuleren tot afwijkende keuzes en opvattingen te komen, evenmin als van het openbaar onderwijs verwacht wordt dat zij leerlingen stimuleren zich aan te sluiten bij een religieuze of levensbeschouwelijke stroming.

De waarde autonomie is in het toezichtkader als volgt geformuleerd: *«autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet»*. Deze definitie is ook in dit themaonderzoek gehanteerd door de inspectie. De wijze waarop dit beslag krijgt in het toezicht is mede afhankelijk van de ontwikkelingsfase van de leerlingen.

Scholen hebben de vrijheid om hun onderwijs te baseren op levensbeschouwelijke en godsdienstige overtuigingen en dat beschouw ik als een groot goed. Zij mogen bepaalde waarden en idealen op het goede leven overbrengen die hierbij aansluiten, en leerlingen meegeven waarom het belangrijk is om deze ook in praktijk te brengen. Zij hoeven leerlingen dus niet «te stimuleren tot afwijkende keuzes en opvattingen te komen».

Wel is het van belang dat leerlingen leren dat er ook andere denkbeelden bestaan in Nederland en dat je mensen met andere opvattingen respectvol dient te behandelen. Tevens maakt goed burgerschapsonderwijs duidelijk wat de kaders van de rechtsstaat zijn en dat elk individu

de vrijheid heeft om te denken en geloven wat hij of zij wil. Het leert leerlingen dat zij autonoom zijn om hun eigen keuzes te maken, ook wanneer deze niet stroken met de gedachtes van hun ouders of hun school.

De voornoemde leden vragen wat de Minister ervan vindt dat de inspectie in een inspectierapport in algemene zin uitspreekt dat het leven volgens de Bijbel op gespannen voet staat met de basiswaarde van autonomie, en vragen of de Minister zich kan voorstellen dat scholen hierdoor juist het gevoel krijgen dat de klassieke grondrechten hierdoor onder druk komen te staan.

Leven volgens de Bijbel, of op basis van welk religieus geschrift dan ook, staat nooit in algemene zin op gespannen voet met autonomie. Sterker nog, de vrijheid van godsdienst kan mijns inziens alleen gewaarborgd worden wanneer de autonomie van elk individu wordt gerespecteerd. In een vrije en democratische samenleving als Nederland is iedereen vrij om op autonome wijze te bepalen of hij of zij een religie wil aanhangen, en zo ja op welke manier hij of zij daar invulling aan wenst te geven. Ik ben het met de leden eens dat het creëren van een tegenstelling tussen autonomie en godsdienst (de balans tussen) de klassieke grondrechten onder druk zet.

Dat is echter niet wat de inspectie heeft gedaan. Zij stelt meermaals in het themarapport dat scholen de vrijheid toekomt om hun onderwijs vorm te geven op basis van godsdienstige uitgangspunten, ook wanneer dit tot burgerschapsonderwijs zou leiden dat niet op instemming van de meerderheid van de Nederlandse samenleving kan rekenen. Daarnaast benadrukt zij het belang dat scholen aandacht hebben voor waarden als gelijkwaardigheid en autonomie. Indien de inspectie spanning constateert tussen de opvattingen van de school en een waarde als autonomie, zal dit altijd betrekking moeten hebben op de specifieke situatie op de desbetreffende school. Wanneer zij constateert dat de autonomie van de leerling niet voldoende wordt gerespecteerd door de school, is het haar taak handhavend op te treden. Net als dat de inspectie een handhavende rol heeft als de vrijheid van godsdienst op een school onvoldoende gerespecteerd zou worden.

De voornoemde leden vragen wat de Minister vindt van de conclusie dat de school de autonomie van leerlingen mogelijk onvoldoende respecteert wanneer extra begeleiding van leerlingen wordt ingezet om spanning tussen de opvatting van de school en van de leerling adequaat te adresseren. In hoeverre is hier sprake van een dubbele boodschap van de toezichthouder, die normaliter nauwgezet toeziet of scholen voldoende maatwerk en differentiatie toepassen.

Wanneer opvattingen of gedragingen van een leerling, wezenlijk verschillen van wat de school wenselijk vindt kan dit tot spanning leiden. Goede begeleiding kan behulpzaam zijn in dergelijke situaties. Hierbij dient de autonomie van een leerling uiteraard te worden gerespecteerd, alsmede de wettelijke eisen omtrent sociale veiligheid. Indien begeleiding er louter op gericht is het gedrag van een leerling aan te passen aan de wensen van de school, zonder dat hierbij oog is voor de gevoelens en de identiteitsontwikkeling van de leerling, wordt de autonomie van de leerling onvoldoende gerespecteerd.

De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat de inspectie scholen die een overtuiging hebben die afwijkt van de heersende moraal en wetgeving met een bijna onmogelijk taak opzadelt. Wanneer deze scholen serieus werk maken van de begeleiding van leerlingen stelt de inspectie

dat scholen een dubbele boodschap hebben (par. 3.2.1). Deze leden vragen de Minister de mening deelt dat hier vaak geen sprake is van een dubbele boodschap of oneigenlijke bedoelingen, maar dat het probleem vooral is dat de opvattingen afwijken van de meerderheid.

De leden vragen tot slot of de Minister kan bevestigen dat er niets mis mee is als burgers en scholen opvattingen hebben die kritisch zijn over de heersende moraal of zelfs over wetgeving en dat zij minderjarigen hiervan bewust maken, ongeacht of dat nu gaat over klimaat, migratie, seksualiteit of het al dan niet inperken van de vrijheid van onderwijs.

De inspectie toetst het onderwijs van scholen aan wettelijke eisen. De inhoud van opvattingen is nimmer een «probleem» zolang het aan deze eisen voldoet. Of het een minderheids- of meerderheidsopvatting betreft is daarbij niet relevant.

Ik kan dus ook bevestigen dat er niks mis mee is als scholen opvattingen uitdragen die kritisch zijn op de voorbeelden die de leden aanhalen. Sterker nog, ik beschouw het als een essentieel onderdeel van een vrije en democratische samenleving is dat ieder individu, vereniging of gemeenschap de vrijheid heeft om eigen opvattingen en idealen te hebben en deze uit te dragen. Het kritisch benaderen van de heersende moraal, de macht of algemeen aanvaarde gedachtes, is daar een wezenlijk onderdeel van. Een pluriforme samenleving kan alleen functioneren als ook minderheden en impopulaire opvattingen de ruimte krijgen in het publieke debat en in het onderwijsbestel. Dit debat dient uiteraard wel gevoerd te worden binnen de kaders van de democratische rechtsstaat.