

Vergaderjaar 2020–2021

35 352

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 april 2021

1. Inleiding

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Met genoegen heeft de regering vastgesteld dat de fracties, grotendeels met belangstelling en soms met waardering, hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op de vragen zal hierna in de volgorde van het voorlopig verslag worden ingegaan. Waar het de leesbaarheid ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording een aantal vragen samen te voegen.

2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering bewust heeft gekozen om de uitwerking van de kerndoelen en eindtermen voor het burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening. Was het niet logischer geweest om deze wet te behandelen als het nieuwe curriculum bekend is, zo vragen zij. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en de curriculumherziening. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het geheel als samenhangend pakket aan te bieden? De regering acht het van belang kort in te gaan op de verhouding tussen de algemene burgerschapsopdracht en de kerndoelen en eindtermen. De huidige burgerschapsopdracht is in de WPO, WEC en WVO geformuleerd als algemene doelstelling van het onderwijs, die is geplaatst tussen andere algemene bepalingen over uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs. Deze algemene bepalingen zijn geen concrete onderwijsactiviteiten die de inhoud van het onderwijs bepalen, zoals de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en geschiedenis dat wél zijn. De onderwijsactiviteiten die de inhoud van het onderwijs bepalen, kennen een grondslag op basis waarvan zij worden uitgewerkt in kerndoelen. Deze kerndoelen

omschrijven het leerdoel van een leerproces, niet de wijze waarop dat doel bereikt zou moeten worden. Ook de voorliggende aangescherpte burgerschapsopdracht moet op grond van dit onderscheid worden beschouwd als een algemene doelstelling van het onderwijs, en niet als een in kerndoelen uitgewerkt streefdoel. Dit is dezelfde verhouding die momenteel bestaat tussen de wet en de kerndoelen en eindtermen; dit wetsvoorstel verandert de aard van de burgerschapsopdracht binnen het stelsel niet.

De burgerschapsopdracht is een algemene opdracht aan scholen en gaat niet alleen over wat je in de klas moet leren (bepaalde kennis en competenties), maar bevat bijvoorbeeld ook een zorgplicht van het bevoegd gezag voor de schoolcultuur. Het betreft dus nadrukkelijk een brede opdracht aan de school als geheel. De curriculumherziening ziet daarentegen op de specifieke inhoud van het onderwijs, gekoppeld aan bepaalde vakken en ontwikkelfases van leerlingen.

Het is voor de voorgestelde burgerschapsopdracht dus niet nodig om de nieuwe kerndoelen vastgesteld te hebben. De aangescherpte burgerschapsopdracht kan goed naast de huidige kerndoelen bestaan. Ook in de huidige situatie bestaan de algemene opdracht en de kerndoelen naast elkaar. Beide bepalingen regelen namelijk iets anders. Uiteraard kunnen scholen ervoor kiezen bepaalde aspecten van de burgerschapsopdracht aan bepaalde kerndoelen te koppelen, maar dat is aan de school zelf. Scholen moeten aan beide wettelijke bepalingen voldoen.

Daarnaast acht de regering het van belang dat op een samenhangende manier naar het curriculum wordt gekeken. Er kunnen niet zomaar nieuwe kerndoelen (of eindtermen) burgerschap bij, zonder dat er ook wordt gekeken of ergens anders iets af kan. Anders zou het curriculum overladen raken en wordt het voor leraren moeilijker om het curriculum als geheel te onderwijzen. Vandaar dat in de curriculumbijstelling een zorgvuldige afweging plaatsvindt welke kennis en vaardigheden, binnen de beschikbare onderwijstijd, voor alle leerlingen verplicht zouden moeten zijn, en vooral ook welke niet.

Vreest de regering, met de leden van de PvdA- fractie, dat het niet als samenhangend geheel aanbieden van het wetsvoorstel en de curriculumherziening tot extra verwarring in de scholen kan leiden en zo nee, welke duidelijkheid kan de regering nu geven over de samenhang, zo vragen zij. De regering deelt deze vrees niet. Scholen kunnen nadat dit wetsvoorstel wet is geworden en in werking is getreden aan de slag met de algemene burgerschapsopdracht. Die is namelijk, zoals eerder is aangegeven, niet afhankelijk van kerndoelen en eindtermen. Voor de invulling van de burgerschapsopdracht zoals die wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel, kunnen scholen wel gebruik maken van de daarvoor relevante huidige kerndoelen en eindtermen, maar dat is niet verplicht. Scholen moeten vooral zelf aan de slag met het vormgeven van hun burgerschapsvisie en kiezen zelf, binnen de kaders van deze wet, waar accenten gelegd worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de verdieping van het burgerschapsonderwijs via de curriculumherziening meer investeringen in het onderwijs vergt of dat de regering dit anders ziet. Voor alle leergebieden is een aanvullende inspanning nodig om de curriculumherziening te implementeren, zo ook met het leergebied burgerschap. Hoe die aanvullende inspanning eruit komt te zien en hoe groot deze zal zijn, wordt nader onderzocht, onder andere via een onderzoeksprogramma van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

Ook vragen deze leden een appreciatie te geven over het volgende advies van de Afdeling advisering van de Raad van State: «Thans worden er echter nog geen kerndoelen en eindtermen in verband met de voorgestelde burgerschapsopdracht geformuleerd, en biedt het voorstel ook niet de wettelijke grondslag om die kerndoelen en eindtermen te formuleren».¹ De leden van de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag: waarom heeft de regering er met dit wetsvoorstel niet voor gekozen de termen van de zorgopdracht in te vullen?

De algemene burgerschapsopdracht en de kerndoelen hebben ieder een zelfstandige juridische grondslag. De regering is het met de Afdeling advisering van de Raad van State eens dat de algemene burgerschapsopdracht geen grondslag biedt om kerndoelen te formuleren. Kerndoelen worden geformuleerd op basis van de wettelijke bepalingen over de inhoud van het onderwijs. De burgerschapsopdracht is een algemene opdracht aan het onderwijs.

De voorgestelde burgerschapsopdracht bevat naast de algemene doelstelling óók inhoudelijke componenten. Dit betreft het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving. Het gaat daarbij om een component van algemene aard, waarbij geen concreet leerdoel van het leerproces is omschreven. Evenmin wordt omschreven hoe dit leerproces eruit moet zien. Aangezien de algemene burgerschapsopdracht hetzelfde luidt voor het gehele funderend onderwijs, dus voor leerlingen van 4 tot en met 16/18 jaar, kunnen scholen hieraan een invulling geven die past bij de leeftijd van de leerling. Een leerling uit groep 5 leert immers andere dingen over vrijheid dan een leerling in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Ook laat de algemene opdracht veel ruimte voor een invulling van de burgerschapsopdracht die past bij de identiteit van de school. Hiermee onderscheidt de algemene opdracht zich van de meer specifiekere opdrachten die zijn uitgewerkt in de kerndoelen. Kerndoelen omschrijven immers een leerdoel van de onderwijsactiviteiten per sector en zijn toegespitst op de specifieke ontwikkelingsfase van een leerling. Voor de invulling van de burgerschapsopdracht zoals die wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel, kunnen scholen wel gebruik maken van de daarvoor relevante huidige kerndoelen en eindtermen. In deze doelen zijn immers (kennis)competenties verweven die raakvlakken hebben met de burgerschapsopdracht. Zo stelt het kerndoel Mens en samenleving dat leerlingen de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en hun rol als burger leren, en dat zij moeten leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen. Maar om te voldoen aan de algemene burgerschapsopdracht moeten scholen méér doen dan alleen voldoen aan relevante kerndoelen en eindtermen. De voorgestelde burgerschapsopdracht bevat bijvoorbeeld ook een verplichting aan het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit deel van de opdracht gaat niet alleen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs zelf, maar ook om de omgeving waarin dat wordt aangeboden. In elk geval is van belang dat scholen een herkenbare, doelgerichte en samenhangende visie op burgerschapsonderwijs moeten hebben, en dat zij op basis van die visie hun burgerschapsonderwijs nader invullen.

¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35 352, 4, p. 6.*

Ook willen de leden van de D66-fractie weten waarom het voor dit vak anders is dan voor andere vakken waarbij ook normatieve elementen spelen.

De burgerschapsopdracht ziet op het onderwijs als geheel en de schoolcultuur die het bevoegd gezag voorstaat. Het is daarom, anders dan de vraagstellers menen, geen vak. De normen die het wetsvoorstel voorstelt voor de verduidelijking van deze opdracht, hebben betrekking op het herkenbaar, doelgericht en samenhangend bijbrengen van algemeen geaccepteerde waarden van de rechtsstaat. Deze normen zijn algemeen geformuleerd zodat elke school vanuit de identiteit en het karakter van de school invulling kan geven aan deze basiswaarden. Dat is anders bij een vak zoals rekenen of taal dat voor een groot deel wordt ingevuld door het curriculum en gericht is op het verwerven van kennis. Dat wil echter niet zeggen dat bij vakken in zijn geheel geen normatieve componenten kunnen voorkomen. Dat is wel degelijk het geval. De regering heeft vooral bedoeld te zeggen dat de normatieve component van de algemene burgerschapsopdracht relatief groot is.

Wordt er bij de curriculumherziening uitgegaan van een eigen vak of dient het vakgebied te worden geïntegreerd in geschiedenis en staatsinrichting en maatschappijleer, zo vragen zij vervolgens. En als dit laatste het voornemen is, betekent dit dan dat genoemde vakken uitbreiding van uren krijgen in het curriculum?

De Tweede Kamer heeft per motie prioriteit gegeven aan het doorontwikkelen van burgerschap in het curriculum.² Er is in het huidige curriculum geen «vak» burgerschap voorzien, waardoor het nog onduidelijk is waar de verschillende inhouden van burgerschap in de verschillende vakken terugkomen. Conform de motie-Rog/Van Meenen is de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) gevraagd om in samenwerking met vakexperts en de relevante vakverenigingen te verkennen hoe en waar burgerschap een plek in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs krijgt.³ Daarbij wordt steeds de afweging gemaakt tussen het (maatschappelijk) belang, het voorkomen van versnippering en de overladenheid van het curriculum.

Verder vragen deze leden wat dit wetsvoorstel betekent voor de toerusting van aspirant-leraren op de lerarenopleidingen. Worden ook daar herzieningen van het curriculum voorzien?

Burgerschap is al onderdeel van de lerarenopleidingen. Bij de periodieke herijking van de kennisbasis in 2018 is burgerschap toegevoegd aan het curriculum van de lerarenopleidingen. In deze kennisbasis spreken lerarenopleiders af wat een afgestudeerde tenminste moet kennen en kunnen. Vervolgens vertaalt elke lerarenopleiding zelf de onderwerpen uit de kennisbasis naar het eigen curriculum. Ook voor het nieuwe curriculum in het funderend onderwijs zullen de lerarenopleidingen bezien of aanpassingen nodig zijn. Tevens voorziet de regering in ondersteuning om ook de leraren die al aan het werk zijn zo goed mogelijk voor te bereiden op het nieuwe curriculum.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom specifieke onderdelen zoals burgerschapscompetenties niet bij uitstek worden overgelaten aan de herziening van het onderwijsprogramma op grond van de kerndoelen. De algemene burgerschapsopdracht laat scholen veel ruimte zelf invulling te geven aan bijvoorbeeld de sociale en maatschappelijke competenties. Zij kunnen kiezen voor competenties die passen bij hun visie op burgerschap, om zo die visie ook doelgericht en samenhangend tot uitdrukking te laten komen in het onderwijs en bij competentieontwikkeling. Zij

² *Kamerstukken II 2019/20*, 31 293, 522.

³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 352, 20.

kunnen daarbij uiteraard gebruik maken van competenties die in het verplichte curriculum zijn opgenomen.

3. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering meer precies, bij voorkeur met voorbeelden, naar voren zou kunnen brengen wat nu de belangrijkste ontwikkelingen zijn die de urgentie aan het wetsvoorstel geven. De leden van de CDA-fractie zien daarbij graag de vraag beantwoord of de ophef die na het debat in de Tweede Kamer ontstond over de discussie over een identiteitsverklaring die sommige scholen vragen eigenlijk wel raakt aan die urgentie.

De aanleiding van dit wetsvoorstel is gelegen in de noodzaak om de burgerschapsopdracht te versterken. De huidige burgerschapsopdracht biedt scholen onvoldoende duidelijkheid en houvast over de eisen die deze wettelijke bepaling aan hen stelt en de burgerschapsvaardigheden van Nederlandse leerlingen blijven achter. Ook blijkt uit meerdere rechterlijke uitspraken dat de huidige opdracht onvoldoende verplichtend is, wat handhaving lastig maakt.⁴ Ook de commissie Remkes (staatscommissie parlementair stelsel), in haar rapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* en de Afdeling advisering van de Raad van State onderstrepen in dit kader de relevantie van een aangescherpte burgerschapsopdracht.⁵ De urgentie van dit wetsvoorstel hangt niet samen met de ontstane discussie over identiteitsverklaringen of het toelatingsbeleid van bijzondere scholen. Over de identiteitsverklaringen en de uitvoering van de motie van lid Kwint c.s. heb ik recentelijk een brief gestuurd aan de Tweede Kamer.⁶ Daarin heb ik o.a. aangegeven dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan een gelijkwaardige en veilige schoolcultuur, aangezien het bevoegd gezag zorg moet dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daar waar dit niet het geval is, heeft de inspectie met dit wetsvoorstel meer in handen om hier tegen op te treden. Wel kan de regering in algemene zin stellen dat dit wetsvoorstel de lat, onder andere voor wat betreft de schoolcultuur die in overeenstemming moet zijn met de basiswaarden, voor alle scholen hoger legt.

Deze leden stellen ook de volgende vraag: wat doet de regering eraan om een veiligheidsrisico, zoals Nederlandse leraren dat zien in het licht van de moord op de Franse leraar Samuel Paty, in de uitvoering van de burgerschapsopdracht te minimaliseren?

Ten eerste wil de regering benadrukken dat het van groot belang is dat leraren in volledige veiligheid en vrijheid kunnen werken. Zij dienen zich vrij te voelen de lesvorm en toonzetting te hanteren die zij wenselijk achten vanuit hun professionele autonomie.

Het is noodzakelijk om leraren op een goede manier te ondersteunen bij het doceren over basiswaarden, waarbij ook thema's aan de orde kunnen komen die mogelijk gevoelig liggen in een klas. Enerzijds door hier in de lerarenopleiding meer aandacht aan te besteden, hetgeen sinds 2018 het geval is toen burgerschap en sociale veiligheid zijn toegevoegd aan de kennisbasis van het curriculum van de lerarenopleidingen. Anderzijds door een goed ondersteuningsaanbod te bieden dat aansluit bij de behoeften van leraren.

⁴ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541; Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/9, 34 430, 9.

⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 31 293, 572, p.6–8.

Naar aanleiding van de verschrikkelijke aanslag op Samuel Paty en de bedreigingen van leraren in Nederland, is de regering met diverse partijen in gesprek gegaan om te bezien of aanvullingen op dit aanbod nodig zijn. Zo ondersteunt de regering de Stichting School en Veiligheid (SSV) die veel expertise heeft op dit gebied en deze ter beschikking stelt aan scholen. SSV beschikt over een rijk aanbod aan lesbrieven en trainingen. De regering heeft, mede op basis van de gesprekken met het veld, besloten om het ondersteuningsaanbod uit te breiden. Daarnaast werkt zij aan het beter toegankelijk maken van het beschikbare aanbod. Ook moet er voldoende ruimte zijn voor professionalisering van leraren op dit gebied. Voor een uitgebreide toelichting op het ondersteuningsaanbod en de aanvullingen hierop verwijs ik u naar de Kamerbrieven die de regering recent gestuurd heeft over dit onderwerp.⁷

Daarnaast bleek uit de gesprekken met het veld dat het voor leraren van groot belang is dat veiligheid en vrijheid als een verantwoordelijkheid van de hele school wordt beschouwd. Zij willen gesteund worden door het bevoegd gezag en collega's wanneer hun vrijheid of veiligheid onder druk staat. Als zich een concrete veiligheidssituatie voordoet dient het bevoegd gezag pal voor hun medewerkers te staan, in woord en daad. Bijvoorbeeld door maatregelen te nemen richting de personen die de veiligheid in het geding brengen en door eventuele aangifte niet enkel aan de leraar zelf over te laten. De regering ondersteunt scholen hierbij, onder andere door een calamiteitenteam van SSV ter beschikking te stellen bij concrete veiligheidssituaties. Onderhavig wetsvoorstel zal hier ook aan bijdragen omdat het bevoegd gezag verantwoordelijk wordt voor het zorgdragen van een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden en die als oefenplaats fungeert.

Naar aanleiding van het onderzoek *Burgerschap in het onderwijs, Nederland in vergelijkend perspectief* uit 2017, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie nader toe te lichten hoe de ondersteuning van onderwijsontwikkeling concreet verder versterkt zal worden. Ook vragen zij hoe docenten meer worden toegerust om ook inhoudelijke thema's te onderwijzen. Zij wijzen in dit licht ook op de aanbevelingen van de commissie-Remkes en vragen om deze te betrekken in de beantwoording. De regering onderschrijft het belang van de ondersteuning van de beleidsontwikkeling en van een goede toerusting van leraren. Een gedegen kennisbasis aangaande de inhoudelijke thema's die raken aan burgerschap is hier onderdeel van. Het belang hiervan neemt toe nu burgerschap een centralere rol krijgt in het funderend onderwijs. Enerzijds door het aanscherpen van de burgerschapsopdracht, anderzijds door het aanscherpen van de kerndoelen en eindtermen. Dit sluit aan bij de zorgen en aanbevelingen van de commissie Remkes, die het voor een vitale democratische rechtsstaat noodzakelijk acht dat burgerschapsonderwijs een meer prominente rol krijgt in het onderwijs. Lerarenopleidingen geven hun curriculum op dusdanige wijze vorm dat het goed aansluit op de wettelijke opdrachten, kerndoelen en eindtermen. Bij de herijking in 2018 is burgerschap toegevoegd aan de kennisbasis van de lerarenopleidingen. De aanbevelingen van de commissie Remkes die betrekking hebben op het curriculum, bijvoorbeeld over de positie van het vak maatschappijleer en het aantal uren, worden betrokken in het traject van de curriculumherziening.

Tevens is er een uitgebreid ondersteuningsprogramma dat bijdraagt aan de professionalisering van leraren en schoolleiders op het gebied van burgerschap. Ook de inhoudelijke thema's die onderdeel zijn van burgerschapsonderwijs maken hier onderdeel van uit. Deze ondersteu-

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, 92; Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, 152.

ningsprojecten lopen al een aantal jaar en de regering heeft besloten de projectsubsidie met een jaar te verlengen tot en met 2021 en werkt daarop aansluitend aan een structureel ondersteuningsprogramma vanaf 2022.

4. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht

De leden van de CDA-fractie vragen of zij ervan mogen uitgaan dat ook bij de uitvoering en handhaving van de burgerschapsopdracht het primair onderwijs dezelfde aandacht krijgt als het voortgezet onderwijs.

De regering kan bevestigen dat dat het geval het is. Naast de uitvoering en handhaving van de wettelijke opdracht, is er ook bij het ondersteunen van scholen en leraren veel aandacht voor het primair onderwijs. Zo is er in samenwerking met de PO-Raad en SSV een ondersteuningsprogramma opgezet dat zich specifiek richt op het primair onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vinden dat, hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor burgerschap niet bij scholen ligt, op dit punt veel van scholen wordt gevraagd. Volgens hen dient er mede daarom wel sprake te zijn van wederkerigheid en dat het aan ouders is – maar ook de leerlingen zelf – om te laten zien dat zij de verantwoordelijkheid die zij wel primair hebben, serieus nemen en er dus aan bijdragen dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht door de school een succes wordt. Doen zij dat niet, dan moet de school daar ook consequenties aan kunnen verbinden, mogelijk zelfs door schorsing of verwijdering. Deze leden horen graag hoe de regering tegen een en ander aankijkt en hoe scholen gefaciliteerd worden om – gegeven de leerplicht – zo nodig tegen leerlingen en hun ouders op te treden.

In de verwezenlijking van de burgerschapsopdracht staat de relatie tussen school en leerlingen centraal. Het gaat dus om een opdracht die gericht is op uitvoering binnen het domein van de school, niet binnen de privésfeer. De school dient haar leerlingen democratische waarden bij te brengen en adequaat te reageren als leerlingen gedrag vertonen dat niet in overeenstemming met die waarden is. De door deze leden genoemde maatregelen van schorsing en verwijdering zijn ordemaatregelen. Het al dan niet opleggen van deze maatregelen is aan het bevoegd gezag van de school: zij bepaalt per geval of een dergelijke maatregel al dan niet passend is, met inachtneming van de randvoorwaarden die -mede met het oog op de leerplicht- hieraan zijn gesteld. De omstandigheid die leidt tot een ordemaatregel kan in sommige gevallen raken aan de burgerschapsopdracht.

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie zijn professionele leraren en schoolleiders essentieel voor goed burgerschapsonderwijs. Een kwalitatieve pedagogische impuls en professionalisering door opleiding en ondersteuning van leerkrachten en schoolbesturen dragen bij aan de doelen van deze wet. Dat hier behoefte aan is, blijkt ook wel uit de worsteling van veel schoolbesturen en leerkrachten met het burgerschapsonderwijs. De vraag is of de regering deze opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie deelt en hoe zich dat verhoudt tot dit voorstel. Ook willen zij weten of de ambitie van de regering om burgerschapsvorming als een grotere opdracht te zien dan als onderdeel van een vak als maatschappijleer, in lijn is met extra ondersteuning.

De regering deelt de opvatting van deze fractieleden dat professionele leraren en schoolleiders essentieel zijn voor goed burgerschapsonderwijs en dat goede opleiding en ondersteuning hieraan bijdragen. Vanuit deze opvatting is een uitgebreid ondersteuningsprogramma opgezet om een impuls te geven aan het burgerschapsonderwijs en scholen en leraren goed voor te bereiden op de implementatie van de nieuwe burgerschapsopdracht. Deze ondersteuningsprojecten lopen al een aantal jaar, en de

regering heeft besloten de projectsubsidie daarvoor met een jaar te verlengen tot en met 2021. Daarop aansluitend wordt gewerkt aan een structureel ondersteuningsprogramma vanaf 2022.

De burgerschapsopdracht is gericht aan het bevoegd gezag, maar voor succesvol burgerschapsonderwijs is het van belang dat burgerschap als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school wordt beschouwd. Alle medewerkers en leerlingen leveren een bijdrage aan een schoolcultuur die fungeert als oefenplaats en in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De ondersteuning is dan ook veel breder opgezet dan louter gericht op de leraren maatschappijleer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder hoe de regering inhoud gaat geven aan de motie uit de Tweede Kamer die de regering verzoekt om het bestaande aanbod extra onder de aandacht te brengen bij leraren en in overleg met het onderwijsveld te bezien of dit aanbod afdoende is, zodat leraren optimaal ondersteund worden om omstreden onderwerpen te blijven behandelen in de klas. En wat is de regering van plan te doen als blijkt, na consultatie met het onderwijsveld, dat de huidige ondersteuning van leraren onvoldoende is?

De regering is meteen aan de slag gegaan met het uitvoeren van deze motie. In november en december 2020 zijn talrijke gesprekken gevoerd met betrokkenen om te inventariseren op welke manier het ondersteuningsaanbod zo goed mogelijk kan aansluiten op de behoeftes in het veld. Uit deze gesprekken is onder andere naar voren gekomen dat het bestaande aanbod beter onder de aandacht kan worden gebracht. Er zijn concrete plannen gemaakt met de diverse partners om dit te bewerkstelligen. Hun aanbevelingen worden ook tot uitvoering gebracht in de ondersteuningsprojecten die de sectorraden uitvoeren. Op 17 december 2020 is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de gesprekken en de vervolgstappen die de regering neemt.⁸

De Minister gaf in de Tweede Kamer aan dat de inzet is om structurele ondersteuning bij het uitvoeren van deze wet te regelen voor scholen om deze opdracht uit te voeren. Hoe zit het met die structurele ondersteuning en de inzet daarop, zo vragen dezelfde leden.

Zoals eerder bij vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de ondersteuning van leraren is geantwoord, wordt momenteel door de sectorraden uitvoering gegeven aan projecten waarbij scholen, schoolbesturen en leraren ondersteund worden bij het vormgeven en verbeteren van hun burgerschapsonderwijs. Aanvankelijk zou dit ondersteuningsprogramma voor het funderend onderwijs lopen tot en met december 2020, maar de regering heeft besloten deze ondersteuning een jaar langer voort te zetten. Onderdeel van deze projecten is de borging van de activiteiten en het opzetten van een permanente ondersteuningsstructuur vanaf januari 2022, die ook door de regering wordt gefinancierd. Het doel is om een sectoroverstijgende (inclusief het middelbaar beroepsonderwijs), integrale en centrale ondersteuningsstructuur op te zetten, waarbij informatie toegankelijker wordt, samenwerking effectiever tot stand komt en kennis beter kan worden gedeeld. Idealiter komen scholen, profielorganisaties, sectorraden, organisaties die ondersteuningsaanbod en leermiddelen verzorgen, de inspectie, beleidsmakers en de wetenschap bij elkaar. De precieze structuur wordt momenteel in samenwerking met het veld uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie stellen de vraag of de regering kan uitleggen hoe de lessen van een VMBO-leerling op scholen van bijvoorbeeld

⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, 152.*

orthodox-reformatorische en orthodox-islamitische richtingen door dit wetsvoorstel gaan veranderen.

Dit wetsvoorstel ziet niet op specifieke richtingen van scholen, maar houdt een algemene burgerschapsopdracht voor alle scholen in. De regering kan niet in detail aangegeven hoe de lessen op scholen door dit wetsvoorstel gaan veranderen, voornamelijk omdat dit aan de scholen zelf is. De burgerschapsopdracht ziet ook niet op één vak, maar op de school als geheel en de cultuur die zij voorstaat. Scholen behouden, binnen de wettelijke kaders, altijd ruimte voor een eigen invulling, bijvoorbeeld van specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag. Het wetsvoorstel beoogt de ontwikkeling van een herkenbare, samenhangende en doelgerichte visie op burgerschapsonderwijs door scholen, waarbij een gemeenschappelijke kern van basiswaarden aan de orde moet komen. Deze visie wordt kenbaar door opname in het schoolplan en de schoolgids. Daarnaast ziet het wetsvoorstel ook op het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid. Als een school niet aan deze eisen voldoet, kan de inspectie ingrijpen.

Ook vragen zij hoe de leraar is geëquipeerd om de lessen te geven en hoe zal de inspectie nu toezicht houden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering verdere professionalisering van leraren stimuleert. Soortgelijke vragen zijn hiervoor ook gesteld door de leden van de CDA-fractie, de GroenLinks-fractie en fractie van de ChristenUnie en in de context van die vragen beantwoord. Goede ondersteuning van scholen en leraren is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van de burgerschapsopdracht. Deze ondersteuning wordt langs verschillende lijnen vormgegeven. Ten eerste is het noodzakelijk om leraren op een goede manier te ondersteunen bij het doceren over basiswaarden, waarbij ook thema's aan de orde kunnen komen die mogelijk gevoelig liggen in een klas. In 2018 zijn burgerschap en sociale veiligheid toegevoegd aan de kennisbasis van het curriculum van de lerarenopleidingen. Sindsdien wordt hier in de lerarenopleiding meer aandacht aan besteed. Ten tweede wordt ingezet op een ondersteuningsaanbod dat aansluit bij de behoeften van leraren. Omtrent burgerschap is er een uitgebreid ondersteuningsaanbod. Naar aanleiding van de aanslag op Samuel Paty en de bedreigingen van leraren in Nederland, is de regering met diverse partijen in gesprek gegaan om te bezien of aanvullingen op dit aanbod nodig zijn. Verder wordt momenteel door de sectorraden uitvoering gegeven aan een project waarbij scholen en leraren ondersteund worden bij het vormgeven en verbeteren van hun burgerschapsonderwijs. Onderdeel van dit project is de borging van de activiteiten en het opzetten van een permanente ondersteuningsstructuur vanaf januari 2022.

De leden van de D66-fractie vragen verder welke middelen de inspectie nu in handen heeft om een schoolcultuur af te dwingen die recht doet aan de bedoelingen van dit wetsvoorstel.

Op de naleving van de voorgestelde burgerschapsopdracht zal door middel van het reguliere toezichtinstrumentarium worden toegezien. Als de inspectie constateert dat de schoolcultuur niet of onvoldoende in lijn is met de vereisten die op dit punt uit de burgerschapsopdracht volgen, zal zij het bevoegd gezag in de regel een herstelopdracht geven en daarna gericht toezien op de uitvoering daarvan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het bijbrengen van een eenzijdige visie op burgerschap door een school aan haar leerlingen ook als een vorm ziet van verwaarlozing van de burgerschapsopdracht

waarbij kan worden ingegrepen. Of staat het schoolbesturen vrij om op deze manier daar invulling aan te geven, zo vragen zij. Het wetsvoorstel kent een duidelijke gemeenschappelijke kern die burgerschapsonderwijs op iedere school dient te omvatten. Scholen brengen leerlingen op school respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bij, bevorderen sociale en maatschappelijke competenties die daaraan bijdragen, en dragen zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met deze waarden. Het gaat daarbij om de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Al deze basiswaarden moeten op herkenbare wijze in het onderwijs terugkomen. Tevens dienen scholen zich te richten op het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid. Als een school niet aan deze eisen voldoet, kan de inspectie ingrijpen. Scholen behouden daarnaast, binnen de wettelijke kaders, altijd ruimte voor eigen invulling, bijvoorbeeld van specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag.

Met de regering achten de leden van de PvdA-fractie het van belang dat kinderen leren over de democratische waarden in ons land. Daar hoort volgens de Grondwet bij dat iedereen gelijke behandeling verdient. Tegelijkertijd staat de regering bijzondere scholen nog steeds toe om leerlingen te weigeren. Is er sprake van gelijke behandeling als kinderen geweerd mogen worden op basis van hun geloof, zorgbehoefte of inkomen van hun ouders? Zo nee, wat is nodig om dit wél te realiseren, zo vragen deze fractieleden.

De Grondwet geeft bijzondere scholen in Nederland ruimte om eigen overtuigingen te hebben en deze uit te dragen in het onderwijs. Maar deze ruimte is niet onbeperkt. Allereerst betekent dit dat geen enkele school in Nederland leerlingen mag veroordelen of afwijzen op basis van hun seksuele gerichtheid. Niet in een identiteitsverklaring, niet in hun toelatingsbeleid en niet in hun schoolcultuur. Bijzondere scholen mogen uitsluitend toelatingsbeleid voeren als dat beleid voldoet aan de strikte voorwaarden die zijn gesteld in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (Awgb).

Ten tweede heeft elke school in het kader van passend onderwijs een ondersteuningsprofiel en biedt elke school basisondersteuning. Een leerling met een ondersteuningsbehoefte kan bij elke school worden aangemeld. Zodra dit schriftelijk is gebeurd, geldt de zorgplicht. Deze houdt in dat het schoolbestuur, en in de praktijk de schoollocatie, een onderzoeksplicht heeft om te onderzoeken welke ondersteuning de leerling nodig heeft en wat binnen de school mogelijk is om de ondersteuning te realiseren voor de betreffende leerling. Als de school deze ondersteuning niet zelf kan bieden, is de school verplicht om, in overleg met de ouders, een school in de regio bereid te vinden om de leerling aan te nemen met de benodigde ondersteuning. Leerlingen kunnen dus niet zomaar geweigerd worden op basis van hun zorgbehoefte. Waar het gaat om de zorgbehoefte van leerlingen is de wetgeving voor openbare en bijzondere scholen exact hetzelfde.

Ten derde is het inkomen van ouders nooit een grond om leerlingen te weigeren. De vrijwillige schoolbijdrage is ook echt vrijwillig. In dat kader wil de regering de initiatiefwet over de vrijwillige ouderbijdrage van de

leden Kwint en Westerveld niet onbenoemd laten.⁹ In aanloop naar de inwerkingtreding wordt al gewerkt aan informatievoorziening richting scholen zodat duidelijk is wat de rechten en plichten op dit punt zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het verwachte effect op de werkdruk van leraren is.

Het is van belang dat leraren goed toegerust voor de klas staan en dat het helder is wat van hen wordt verwacht, zowel vanuit het curriculum als vanuit de school. Een ondersteunings- en opleidingsaanbod dat hierop aansluit is van belang. Als leraren voor de klas staan met een heldere opdracht, voldoende vrijheid en de juiste kennis en vaardigheden, draagt dit bij aan het verminderen van de werkdruk. In algemene zin valt overigens lastig een uitspraak te doen over oorzaken van werkdruk bij leraren. Op elke school en voor elke leraar kunnen oorzaken van werkdruk verschillen. Afhankelijk van de mate waarin scholen nu al een goed doordachte visie op burgerschap hebben, vraagt dit wetsvoorstel wel een meer of mindere mate van inspanning.

Het lerarentekort is funest ook voor burgerschapsonderwijs, zo menen de aan het woord zijnde leden. Juist op scholen waar leerlingen van huis uit minder kennis over politiek meekrijgen en minder vertrouwen in zichzelf hebben, heerst een lerarentekort. Als dit niet wordt aangepakt, zal het voorliggende wetsvoorstel weinig betekenis hebben, en mogelijk zelfs ongelijkheid vergroten. Deelt de regering deze zorgen en zo nee, waarom niet? En zo ja, welke inspanningen mogen we op dit terrein van de regering verwachten?

De regering erkent het probleem van het lerarentekort en de invloed hiervan op kansongelijkheid. Zij verricht grote inspanningen om dit probleem zo snel mogelijk op te lossen. Voor elk vak en voor elke wettelijke opdracht geldt dat er druk komt te staan op een kwalitatief goede uitvoering, indien er te weinig leraren beschikbaar zijn of leraren onvoldoende tijd hebben. De regering ziet niet waarom dit voor burgerschap in grotere mate zou gelden en kan zich niet vinden in de stelling van de leden dat onderhavig wetsvoorstel weinig betekenis zal hebben en mogelijk zelfs ongelijkheid doet vergroten zolang het lerarentekort niet volledig is weggewerkt. Goed burgerschapsonderwijs zal juist de sociale cohesie vergroten, verschillen overbruggen en kansgelijkheid bevorderen.

De aanpak van het lerarentekort is geïntensiveerd en er is fors geïnvesteerd om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken via onder meer de salarisverhoging in het primair onderwijs en de aanpak van de werkdruk. Dit heeft geresulteerd in grotere interesse in de pabo, een toename van zij-instroom en een toenemend aantal regio's die gezamenlijk werken aan de aanpak van de tekorten. De ingezette activiteiten lopen ook komende periode door. De voorspelde tekorten voor komende jaren in het primair onderwijs zijn door de geïntensiveerde aanpak lager dan de ramingen aan het begin van de kabinetsperiode lieten zien, maar zijn nog steeds hoog. De komende jaren blijft dan ook onverminderd aandacht en inspanning nodig om de tekorten in het primair en voorgezet onderwijs aan te pakken.

De leden van de PVV-fractie leiden hun vraag in met een aantal stellingen over het islamitisch onderwijs en de uitvoering van de burgerschapsopdracht op deze scholen. Onder andere stellen zij dat het islamitisch

⁹ Wet van 31 augustus 2020, houdende voorstel van wet van de leden Kwint en Westerveld tot wijziging van diverse onderwijswetten teneinde te verbieden dat leerlingen van ouders die geen vrijwillige geldelijke bijdrage hebben voldaan worden buitengesloten van activiteiten (Stb. 2020, 318).

onderwijs de integratie in onze samenleving, van leerlingen met een niet-westerse achtergrond, in de weg staat. De vraag die zij stellen is of de regering kan aangeven op welke wijze (anders dan te vervallen in lange procedurele trajecten) daadwerkelijk zal worden gehandhaafd als blijkt dat islamitische scholen hun burgerschapsopdracht (het leren functioneren in een democratische rechtsstaat) consequent negeren.

De regering herkent zich niet in het beeld dat de leden van de PVV-fractie schetsen van het islamitisch onderwijs. De inspectie zal naleving van de burgerschapsopdracht op alle scholen, ongeacht of het een openbare of bijzondere school betreft en ongeacht hun richting, handhaven middels het reguliere instrumentarium. Als een deugdelijkheidseis wordt overtreden, kan dat er toe leiden dat een bekostigings sanctie wordt opgelegd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat het wetsvoorstel invulling geeft aan het advies van de Onderwijsraad en verduidelijkt wat onder goed burgerschapsonderwijs verstaan wordt. Zij vragen of deze verduidelijking van invloed is op de mate van vrijheid die een school heeft om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Zij vragen dit antwoord nader toe te lichten.

De vrijheid van onderwijs is een belangrijk uitgangspunt bij de burgerschapsopdracht. De wijze waarop burgerschapsonderwijs wordt ingevuld en uitgevoerd kan nauw samenhangen met de identiteit en de pedagogische of religieuze grondslag van een school. Onderhavig wetsvoorstel biedt scholen wel meer duidelijkheid dan de huidige wettelijke bepaling en voegt elementen toe aan de opdracht die een normatieve component hebben. Zo heeft de regering expliciet gemaakt wat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn die scholen dienen te bevorderen en waarmee hun schoolcultuur in overeenstemming dient te zijn. De Onderwijsraad, de inspectie en de Raad van State hebben allen geconstateerd dat er behoefte bij scholen is aan een verduidelijking van de burgerschapsopdracht. De wijze waarop de regering dit heeft gedaan eerbiedigt de onderwijsvrijheid en laat scholen voldoende ruimte voor een invulling die past bij hun grondslag en identiteit.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat een belangrijk aantal basiswaarden die in de memorie van toelichting worden genoemd, niet of nauwelijks meetbaar zijn. Het gaat dan om menselijke waardigheid, en daaraan verbonden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. De leden vinden dat dat kan leiden tot allerlei interpretaties die verschil van mening tot gevolg hebben. Dat geldt temeer daar in de memorie van toelichting een groot aantal andere waarden is toegevoegd, zoals tolerantie en verantwoordelijkheid. In de memorie van toelichting staat dat «menselijke waardigheid draait om kwaliteit die kenmerkend is voor menselijk leven». In dit kader is het bijvoorbeeld de vraag of er nu op een school mag worden onderwezen aan de leerlingen dat abortus in strijd is met de Bijbelse lijn dat je niemand mag doden. Kan deze opvatting nog uitgedragen worden of is dat in strijd met de burgerschapsopdracht, zoals bedoeld door deze wet, zo vragen deze leden.

Het is voor de regering evident dat vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit de drie basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn. Het gaat om basiswaarden die breed geaccepteerd en structureel verankerd zijn in de nationale en internationale rechtsorde. Deze basiswaarden krijgen een groter gewicht in het onderwijs. Het is onvermijdelijk dat dergelijke begrippen enige interpretatieruimte met zich meebrengen, zeker omdat ze altijd in de context van de school gezien moeten worden. In de toelichtingen bij dit wetsvoorstel en in de onderzoekskaders van de inspectie zijn de begrippen nader beschreven en vertaald naar schoolniveau. Op schoolniveau kan bijvoorbeeld verschillend worden gedacht over, en worden omgegaan met, onderwerpen als abortus. Over dergelijke

lijke onderwerpen wordt in de Nederlandse samenleving ook verschillend gedacht. Het staat scholen vrij om al dan niet aandacht te besteden aan dit onderwerp en hierbij de eigen opvatting, passend bij hun identiteit, uit te dragen. Scholen moeten hierbij uiteraard niet uit het oog verliezen dat de schoolcultuur in overeenstemming blijft met de basiswaarden en dat de school voor elke leerling veilig moet zijn.

Dezelfde leden vragen ook of vrijheid betekent dat scholen vrij zijn om Bijbelse waarden te verdedigen, bijvoorbeeld als het gaat om de genderideologie. Betekent gelijkheid dat er geen ruimte meer is voor afwijkende meningen over het zogenoemde homohuwelijk? Betekent solidariteit dat er geen ruimte is om keuzes te maken in benoemings- en/of toelatingsbeleid, zo vragen zij.

De vrijheid van onderwijs houdt in dat bijzondere scholen het onderwijs kunnen inrichten op een manier die past bij hun identiteit en dat zij die identiteit ook mogen uitdragen in het onderwijs. De vrijheid van onderwijs kan botsen met andere grondrechten. Het gebruik van de term «genderideologie» past niet bij de aard van het fundamentele grondrecht om gelijk behandeld te worden, ongeacht geslacht of seksuele gerichtheid. De regering hecht eraan te benadrukken dat bij de vrijheid van onderwijs ook verantwoordelijkheid hoort. Scholen moeten de rechten en vrijheden van individuele leerlingen of leraren respecteren, zoals bijvoorbeeld het feit dat het burgerlijk huwelijk al ruim 20 jaar open staat voor personen van hetzelfde geslacht. Een school mag bijvoorbeeld nooit iemand afwijzen vanwege diens seksuele gerichtheid. Bijzondere scholen mogen uitsluitend toelatingsbeleid voeren als dat beleid voldoet aan de strikte voorwaarden die zijn gesteld in de Awgb.

De aangescherpte burgerschapsopdracht verplicht scholen kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen. Daarnaast moeten zij leerlingen kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, bijbrengen. Binnen de kaders van de burgerschapsopdracht behouden scholen ruimte voor het overbrengen van eigen opvattingen op basis van de identiteit van de school.

Verder stellen de leden van de SGP-fractie een vraag over de volgende passage in de memorie van toelichting: «Een mogelijke manier waarop scholen de basiswaarden in hun onderwijs zouden kunnen belichten is door, toegespitst op de ontwikkelingsfase van leerlingen in het funderend onderwijs, herkenbaar aandacht te besteden aan de vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie». De leden vragen of het nu de bedoeling is dat scholen verantwoording afleggen over de wijze waarop zij het burgerschapsonderwijs vormgeven, oftewel «het hoe», of gaat het om toezicht op elk van de genoemde basiswaarden, oftewel «het wat».

Scholen hebben vrijheid in de wijze waarop zij de kennis van en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat willen bevorderen. Scholen komt dus een grote vrijheid toe als het gaat om «het hoe». Aangaande «het wat» is de ruimte meer ingekaderd. Scholen moeten namelijk op doelgerichte, herkenbare en samenhangende wijze het respect voor en de kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen en zorgdragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden.

De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, die van invloed kan zijn op de wijze waarop basiswaarden worden geïnterpreteerd of vertaald naar de onderwijspraktijk, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. Dit betekent dat de inspectie terughoudendheid betracht als het gaat over wat scholen vinden, maar er scherp op toeziet dat een school zegt wat zij doet en vervolgens ook doet wat zij zegt.

Dezelfde leden lezen in de memorie van toelichting dat structurele of vergaande uitingen die van invloed zijn op de schoolcultuur, en waarbij het bevoegd gezag er blijk van geeft geen invulling te geven aan zijn zorgplicht, aanleiding zijn voor de inspectie om op te treden. Wat wordt hiermee bedoeld, ofwel zijn er praktijken op scholen die aanleiding zijn om de inspectie te laten optreden, zo vragen zij. De inspectie zal er op toezien dat het bevoegd gezag zorgdraagt voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Als zij verzaakt om aan deze zorgplicht te voldoen, zal de inspectie handhaven. Een uiting door een bij het onderwijs betrokken individu die in strijd is met de basiswaarden, leidt niet per definitie tot een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden. Zaken als de context van de uiting, de reactie van de desbetreffende persoon en het handelen van het bevoegd gezag zijn van invloed op het oordeel van de inspectie. Dit sluit aan bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt.

5. Kwaliteitszorg

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het standpunt deelt dat als scholen en inspectie geen handvatten hebben om te bepalen wat de reikwijdte van de zorgplicht is, het gevaar bestaat dat er verschil van inzicht ontstaat over de wijze waarop de inspectie hierop toezicht moet houden.

Indien scholen en inspectie geen handvatten zouden hebben op dit punt, zou er inderdaad verschil van inzicht kunnen ontstaan. Dit is echter niet aan de orde. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat dienen op herkenbare wijze terug te komen in het onderwijs. De inspectie toetst of de invulling van de burgerschapsopdracht voldoet aan de wettelijke normen aan de hand van onderzoekskaders. In deze kaders worden onder meer de elementen vervat die de gemeenschappelijke kern vormen waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van het respect voor en de kennis van de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Scholen behouden daarbij ruimte voor eigen invulling, bijvoorbeeld van specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van de school. Van scholen wordt verwacht dat zij een herkenbare visie ontwikkelen op hun burgerschapsonderwijs en hier op doelgerichte en samenhangende wijze invulling aan het geven in hun onderwijsprogramma. Dit dient te gebeuren middels een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen doelgericht bevordert, waarbij de school ook concreet dient te formuleren wat leerlingen zullen leren. Tevens is het van belang dat op een gedegen wijze monitoring en evaluatie plaatsvindt.

Het toetsen en beoordelen vanuit een positieve zorgplicht zorgt voor bijzonder complexe afwegingen gelet op het spanningsveld van de grondrechten waarbinnen de uitlatingen van bij het onderwijs betrokken personen moeten worden beoordeeld, zo stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. De formulering van de positieve zorgplicht is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State niet passend omdat

de zorgplicht een bekostigingsvoorwaarde kent. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een reactie hierop. Ook vragen zij de regering in te gaan op de aanvulling van de bepaling met een toetsingskader in het licht van de verhouding tussen de inspectie en de strafrechter. Naar het oordeel van de Afdeling is de instructienorm in het voorgestelde artikel niet voldoende objectiveerbaar en derhalve niet goed als bekostigingsvoorwaarde te handhaven. Vindt de regering dat voldoende tegemoet is gekomen aan dit bezwaar?

De burgerschapsopdracht richt zich, net als andere deugdelijkheidseisen in het onderwijs, als regel (openbaar onderwijs) of bekostigingsvoorwaarde (bijzonder onderwijs) tot het bevoegd gezag van de school. Het bevoegd gezag is daarmee de drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetgeving en dat geldt ook voor de burgerschapsopdracht. Om die reden richt ook de bepaling over de schoolcultuur zich tot het bevoegd gezag. Initieel richtte de opdracht zich tot individuen die bij het onderwijs betrokken waren, maar na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering de formulering van het wetsvoorstel aangepast. De schoolcultuur wordt gevormd door alle bij het onderwijs betrokken individuen tezamen, waarmee het bevoegd gezag zorgdraagt voor een schoolcultuur die fungeert als oefenplaats en in overeenstemming is met basiswaarden. Binnen dit kader hebben individuen de vrijheid om zich te uiten, ook over onderwerpen waar mogelijk spanning tussen grondrechten optreedt. In het toezicht zal rekening worden gehouden met de positie van het individu, de context waarbinnen uitingen zijn gedaan en de wijze waarop het bevoegd gezag hierop reageert. Uitingen van individuen kunnen iets zeggen over de schoolcultuur of aanleiding vormen scherp toe te zien of de schoolcultuur aan de wettelijke eisen voldoet, maar het primaat voor de invulling van de burgerschapsopdracht ligt bij het bevoegd gezag.

De regering houdt vast aan de positieve formulering van de zorgplicht. De regering vindt de zorgplicht zoals deze nu is geformuleerd passend bij de ontwikkelingsfase van leerlingen in het funderend onderwijs en bij het grote belang van goed burgerschapsonderwijs. Een passief en negatief geformuleerde zorgplicht zou tot gevolg hebben dat het voldoende is wanneer individuen die bij het onderwijs zijn betrokken zich onthouden van antidemocratische uitingen. Een positieve verplichting heeft tot gevolg dat van scholen ook een inspanning mag worden gevraagd om zorg te dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden. Een school dient te fungeren als oefenplaats, waar de werknemers rekenschap tonen van hun voorbeeldfunctie, waar een cultuur heerst waar iedereen in vrijheid, gelijkwaardigheid en veiligheid het gesprek met elkaar kan aangaan en waar solidariteit wordt gestimuleerd. Dit zijn cruciale voorwaarden voor het kunnen geven van goed burgerschapsonderwijs.

Sanctionering in gevallen waarin sprake is van gedragingen met een mogelijk strafrechtelijk karakter is en blijft voorbehouden aan de strafrechter, die kan oordelen over het handelen van individuele personen op basis van het strafrecht. De vraag of de burgerschapsopdracht op de juiste wijze wordt nageleefd op schoolniveau is daar niet op gericht. Het toezicht en eventuele handhaving door de inspectie beperkt zich tot de naleving van de burgerschapsopdracht als deugdelijkheidseis.

Deze leden vragen verder of de regering kan duiden waarom er sneller en adequater opgetreden zal worden door deze wet.

De huidige burgerschapsopdracht is te onduidelijk en heeft een te weinig verplichtend karakter. De rechter heeft haar tot nu toe zodanig geïnterpreteerd dat een school alleen niet aan de burgerschapsopdracht voldoet, als zij daaraan in het geheel geen invulling geeft. De opdracht wordt nu

verduidelijkt en aangescherpt, wat ertoe leidt dat zij beter kan worden gehandhaafd.

Ook willen dezelfde leden weten wanneer het bestuurlijk instrumentarium naar de Kamer wordt gestuurd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zeer recentelijk zijn advies uitgebracht op het Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium. Momenteel ben ik mij nog aan het beraden op dit advies.

6. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

De leden van de CDA-fractie vragen naar de aangenomen motie in de Tweede Kamer over de reikwijdte van het inspectietoezicht op de burgerschapsopdracht. Daarin wordt het kabinet verzocht om – samen met het onderwijsveld en de inspectie – een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het toezicht met betrekking tot de burgerschapsopdracht moet blijken. Kan de regering zeggen in hoeverre dit kader er voldoende aan zal bijdragen dat de vrijheid om de opdracht als school zelf in te vullen, daadwerkelijk wordt gerespecteerd of dat aanvullende maatregelen nodig zijn? De leden van de fractie van GroenLinks stellen een soortgelijke vraag over de reikwijdte van het inspectietoezicht op de burgerschapsopdracht. Deze leden vragen ook nader in te gaan op het toetsingskader.

De vrijheid van onderwijs is een belangrijk uitgangspunt van de burgerschapsopdracht. De wijze waarop scholen de burgerschapsopdracht invullen en uitvoeren kan nauw samenhangen met de identiteit van de school. Een onderzoekskader maakt inzichtelijk op welke wijze toezicht gehouden wordt op een wettelijke opdracht. Dit dient altijd te geschieden binnen de geldende wettelijke kaders waarbij een constitutioneel recht als de vrijheid van onderwijs gerespecteerd zal worden. De onderzoekskaders worden uiteindelijk ook, op voordracht van de inspectie en na overleg met het onderwijsveld, vastgesteld door de Minister. Het verslag dat de inspectie maakt van het overleg met veldpartijen conform artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT), wordt gedeeld met de Staten-Generaal. Dit betreft een implementatie van het kader dat hier is geschetst en biedt de inspectie dus geen ruimte om basiswaarden toe te voegen of te negeren. Aanvullende waarborgen om ons ervan te verzekeren dat de onderzoekskaders in lijn zijn met de (Grond-)wet zijn dan ook niet nodig.

De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om de wijze waarop scholen qua inhoud en aanpak invulling geven aan de burgerschapsopdracht. Zij zal echter scherp toezien of de uitvoering conform de wettelijke eisen geschiedt. Daar waar het burgerschapsonderwijs onvoldoende doelgericht en samenhangend gericht is op het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of indien een schoolcultuur niet in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, is sprake van strijdigheid met de wettelijke opdracht en zal de inspectie geen terughoudendheid betrachten maar handhaven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook in dit licht naar de keuze voor een positieve zorgplicht in tegenstelling tot de beschreven en afgewezen alternatieven meenemen. De leden van de D66-fractie stellen een vergelijkbare vraag: kan de regering nu aangeven waarom zij een ruimere interpretatie geeft aan het burgerschapsonderwijs dan hetgeen de Raad van State adviseert?

Een positieve zorgplicht aangaande de schoolcultuur houdt in dat van het bevoegd gezag een actieve inspanning mag worden verwacht om een bijdrage te leveren aan een vitale democratische rechtsstaat, door zorg te

dragen voor een schoolcultuur die als oefenplaats fungeert en in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De regering is van mening dat een dergelijke inspanning van scholen mag worden verwacht, hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State ook heeft onderschreven. Een positieve verplichting is ook passend bij een algemene opdracht aan het onderwijs. Het is belangrijk dat scholen op proactieve wijze werken aan een schoolcultuur waar leerlingen in alle vrijheid en veiligheid in aanraking kunnen komen de principes van de democratische rechtsstaat en vaardigheden kunnen ontwikkelen om zich hiertoe te kunnen verhouden en in staat te worden gesteld een bijdrage te leveren. Met een negatieve zorgplicht zou van het bevoegd gezag slechts reactief handelen mogen worden verwacht indien een schoolcultuur niet in overeenstemming is met de basiswaarden. Ook zou er geen inspanning kunnen worden gevraagd aangaande het verzorgen van een schoolcultuur die fungeert als democratische oefenplaats.

Verder stellen deze leden ook vragen over de rol van de overheid, dat deze ten minste moet zorgen voor helder geformuleerde doelen in wet- en regelgeving, en duidelijkheid over wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat tot de ruimte van scholen. Voorts kan van de overheid worden verwacht dat deze zorgt voor de benodigde faciliteiten voor de ontwikkeling van methoden en meetinstrumenten, en het verkrijgen van kennis over effectief burgerschapsonderwijs. Wat is tot op heden hierop gebeurd? En is de regering van mening dat het voorstel hieraan voldoet? De voorgestelde burgerschapsopdracht stelt, in tegenstelling tot de huidige opdracht, duidelijke eisen aan scholen en bevat een heldere gemeenschappelijke kern die op elke school terug moet komen. Deze kern is dat leerlingen op school respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt bijgebracht, dat de sociale en maatschappelijke competenties die daaraan bijdragen worden bevorderd, en dat er een schoolcultuur is die in overeenstemming is met deze waarden. Het gaat daarbij om de volgende basiswaarden: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze basiswaarden moeten op herkenbare wijze in het onderwijs terugkomen. Scholen behouden daarbij ruimte voor eigen invulling, bijvoorbeeld van specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag. Van scholen wordt verwacht dat zij een herkenbare visie ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs en deze uiteenzetten in hun schoolplan of schoolgids. Die visie komt in het onderwijsprogramma tot uitdrukking middels een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen doelgericht bevordert, waarbij de school tevens concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De inspectie zal toetsen of de invulling van het burgerschapsonderwijs voldoet aan de wettelijke normen. Uiteindelijk is de keuze voor methoden en meetinstrumenten van het burgerschapsonderwijs aan scholen zelf.

Vanuit het Ministerie van OCW lopen verschillende ondersteuningstrajecten om scholen, schoolbesturen en leraren te helpen bij het vormgeven van hun burgerschapsonderwijs. Binnen die projecten wordt gewerkt aan het verbeteren van het meten, monitoren en evalueren van de kennis en vaardigheden. Zo zal binnen het project *Burgerschap op de basisschool* dit jaar het aanbod en de behoeftes van scholen in kaart worden gebracht en worden de verschillende instrumenten onder de aandacht gebracht bij scholen. Als blijkt dat het aanbod onvoldoende aansluit bij de behoeftes van scholen zal gericht worden gewerkt aan verbeteringen. Bij het project *Versterking burgerschapsonderwijs in het vo* wordt bekeken op welke wijze de instrumenten doelmatig en laagdrempelig kunnen worden toegepast en wordt gezien waar verbeteringen mogelijk zijn. Bij beide

projecten worden scholen actief ondersteund bij het zo goed en effectief mogelijk toepassen van de verschillende instrumenten op een wijze die aansluit bij de burgerschapsvisie en identiteit van de school. Ten slotte zullen de onderzoekskaders van de inspectie en de bijbehorende informatievoorziening scholen op een duidelijke wijze informeren over de eisen en doelen van de wet.

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie ligt er momenteel geen duidelijk kader voor de inspectie, waardoor zowel het toezicht als de reikwijdte onduidelijk zijn. Hoe is de regering voornemens om de motie uit de Tweede Kamer inzake het opstellen van een duidelijk kader en reikwijdte vorm te geven? Dezelfde leden vragen de regering ook in te gaan op het kader, de reikwijdte en de relatie tussen de inspectie enerzijds en het bevoegd gezag dat zorgdraagt voor een schoolcultuur anderzijds. Ook stellen zij dat er nog veel onduidelijkheid is over de uitvoeringsmodaliteit van het wetsvoorstel, en meer in het bijzonder over de aard en grenzen van het toezicht door de inspectie. Ze vraagt de regering ook hierop in te gaan. Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat de inspectie de visies van de scholen toetst, alvorens wordt bekeken of scholen doen wat ze zeggen en zeggen ze wat ze doen? En hoe wordt vervolgens de schoolvisie getoetst door de inspectie als deze tegelijkertijd terughoudend moet zijn?

De kaders die de burgerschapswet stelt, zijn uitgebreid toegelicht, gedefinieerd en geduid in de onderhavige toelichtingen. De regering is op duidelijke en gedetailleerde wijze ingegaan op de reikwijdte van het toezicht. De inspectie werkt momenteel op basis hiervan onderzoekskaders primair en voortgezet onderwijs uit waarmee de benodigde duidelijkheid zal worden verschaft over de wijze waarop zij toezicht zal houden op de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs. Het onderwijsveld zal hierbij betrokken worden en de regering zal de Tweede Kamer informeren over de voortgang. Het verslag dat de inspectie maakt van het overleg met veldpartijen conform artikel 13 van de WOT, wordt gedeeld met de Staten-Generaal. De onderzoekskaders worden aangepast conform het wetsvoorstel en de uitgebreide toelichting in de stukken die onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis. Op basis daarvan is duidelijk dat scherp zal worden getoetst of scholen een visie hebben op burgerschap en of deze herkenbaar, samenhangend en doelgericht wordt vertaald naar onderwijsactiviteiten, bijvoorbeeld in de vorm van concrete leerdoelen. De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om de inhoud van deze visie en de overtuigingen die hieraan ten grondslag liggen, waarbij aangetekend dient te worden dat de schoolcultuur in overeenstemming moet zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook zal een separate uitwerking volgen om scholen te informeren over de gevolgen van de wetswijziging, het toezicht en de wijze waarop zij hierbij ondersteund kunnen worden.

De leden van de D66-fractie constateerden dat tijdens het debat over dit wetsvoorstel de Minister de vrijheid van het Van Lodenstein College verdedigde om op grond van artikel 23 in ouderverklaringen afstand te nemen van homoseksualiteit. De Minister nam dit later onder druk van het kabinet terug. Kan de regering reflecteren op het gebeurde, zo vragen deze leden.

Voor het verloop van het debat verwijs ik u naar het verslag van de Tweede Kamer.¹⁰ Met de Tweede Kamer is de regering van mening dat geen sprake kan zijn van zogeheten identiteitsverklaringen die homoseksualiteit afwijzen. Zulke verklaringen zijn onwenselijk en in strijd met de Awgb. De regering heeft zich niet uitgelaten over verklaringen van specifieke scholen. Veel LHBTI-jongeren hebben door de uitleg over

¹⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 34.*

botsende grondrechten in het debat, en de berichtgeving die daarop volgde, de indruk gekregen dat scholen in verklaringen hun seksuele gerichtheid wel zouden mogen afwijzen. Daarom is het goed nogmaals te benadrukken dat in Nederland elke leerling, op iedere school, de vrijheid moet hebben zich zelf te kunnen zijn. Scholen hebben vanuit de Grondwet ruimte om eigen overtuigingen te hebben. Maar deze ruimte is niet onbeperkt. Dat betekent onder meer dat geen enkele school in Nederland personen mag veroordelen of afwijzen op basis van hun seksuele gerichtheid. Niet in een identiteitsverklaring, niet in hun toelatingsbeleid en niet in hun schoolcultuur. Bijzondere scholen mogen uitsluitend toelatingsbeleid voeren, indien men aan de voorwaarden van de Awgb voldoet.

Hoe voert zij de aangenomen motie van o.a. D66 uit om deze ouderverklaringen tegen te gaan, vragen de aan het woord zijnde leden. Naar aanleiding van de aangenomen motie, die verzoekt een einde te maken aan identiteitsverklaringen die homoseksualiteit afwijzen, zijn de volgende stappen ondernomen.¹¹ Ten eerste is gewerkt aan het verkrijgen van een beeld van het gebruik van de genoemde identiteitsverklaringen. Daaruit is gebleken dat in het verleden inderdaad verklaringen werden gebruikt die homoseksualiteit afwijzen. In enkele gevallen waren deze verklaringen ook nog online te vinden, terwijl zij al een aantal jaren niet meer worden gebruikt. Zodra blijkt dat in welke school dan ook toch nog een verklaring gebruikt wordt die mensen vanwege hun seksuele gerichtheid afwijst, worden scholen daarop aangesproken. Brengen deze scholen hun verklaring vervolgens niet in lijn met de Awgb, dan kan de inspectie op basis van onderwijswetgeving optreden.

Ten tweede zijn in het kader van deze inventarisatie gesprekken gevoerd met de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS). Zij hebben het beeld bevestigd dat identiteitsverklaringen die homoseksualiteit afwijzen in hun achterban niet meer worden gebruikt. De regering heeft in deze gesprekken nadrukkelijk onderstreept dat op iedere school een grote verantwoordelijkheid rust om LHBTI-jongeren een veilige schoolomgeving te bieden. Dit wordt door de VGS volmondig onderschreven.

Ten derde zijn ook gesprekken gevoerd tussen alle profielorganisaties en de sectorraden over dit onderwerp. Deze organisaties hebben aangegeven zich blijvend in te zetten voor de sociale veiligheid van alle leerlingen en meer specifiek voor LHBTI-leerlingen. Naar aanleiding van deze gesprekken hebben zij het initiatief genomen om gezamenlijk een traject te starten dat zich specifiek richt op het verbeteren van de (sociale) veiligheid van LHBTI-leerlingen.

Ten slotte zal de regering erop doen toezien dat de huidige en toekomstige wetgeving wordt nageleefd. De regering heeft de inspectie gevraagd met extra aandacht en prioriteit te kijken naar de naleving van de wettelijke eisen voor sociale veiligheid, kerndoelen en in de toekomst ook naar de eisen die dit wetsvoorstel stelt. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat het onderwijs er mede op gericht is leerlingen kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, bij te brengen.

Er is op basis van meerdere bepalingen een stevige wettelijke basis in de sectorwetten om in de praktijk van scholen een veilig klimaat voor LHBTI-leerlingen te borgen. Als sprake is van verklaringen die seksuele

¹¹ Zie ook *Kamerstukken II 2020/21*, 31 293, 572, p.6–8.

gerichtheid van leerlingen afwijzen, kan er geen sprake zijn van een sociaal veilig schoolklimaat en zal de inspectie handhaven op basis van deze wetgeving. Het voorliggende wetsvoorstel zal straks bovendien voor alle scholen de lat hoger leggen om de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat uit te dragen en die te laten terugkomen in het onderwijs en de schoolcultuur. Als identiteitsverklaringen eraan bijdragen dat de schoolcultuur niet in overeenstemming is met de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, zal de inspectie op basis van het aangescherpte wetsartikel optreden. Behalve dat scholen zorg moeten dragen voor de sociale veiligheid van leerlingen, zijn zij ook verplicht om in hun onderwijs concreet aandacht te besteden aan het bevorderen van acceptatie, diversiteit en gelijkwaardigheid. Zowel in het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs moeten scholen op basis van de kerndoelen hun leerlingen bijbrengen *respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit*. Ook hier kan en zal de inspectie optreden wanneer niet aan deze eisen wordt voldaan.

Dezelfde leden vragen voorts hoe de regering nu aankijkt tegen deze zogenaamde vrijheid van onderwijs. Vindt zij ook niet dat het tijd wordt artikel 23 ingrijpend te herzien?

De huidige regering ziet geen noodzaak tot herziening van artikel 23. Het is een groot goed dat ouders en kinderen de ruimte hebben een school te kiezen die bij hen past. Scholen hebben namelijk vanuit de Grondwet ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die past bij hun identiteit en overtuigingen. Artikel 23 waarborgt deze diversiteit en daarmee de keuzevrijheid van ouders. Uiteraard is die vrijheid niet absoluut, zoals geen enkel grondrecht absoluut is: zij begrenzen elkaar onderling. Zo mag een beroep op artikel 23 niet tot gevolg hebben dat leerlingen ongelijk worden behandeld of worden uitgesloten. Daarnaast bieden de onderwijswetten de kaders waarbinnen het onderwijs moet plaatsvinden. Daarmee geeft de overheid invulling aan de zorgplicht voor het onderwijs, die ook onderdeel is van artikel 23. Zowel de onderwijsvrijheid als die overheidszorg zijn dus belangrijke pijlers van artikel 23. De regering acht het van belang deze pijlers in stand te houden en ziet geen noodzaak deze te herzien.

Ook vragen zij hoe de regering meent dat artikel 1 van de Grondwet zich verhoudt tot artikel 23.

Binnen onze Grondwet bestaat geen hiërarchie tussen grondrechten. Het ene grondrecht gaat niet per definitie boven het andere. Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. Grondrechten begrenzen elkaar wederzijds en kunnen met elkaar botsen. Dit kan zich bij uitstek voordoen bij enerzijds het gelijkheidsbeginsel en anderzijds de verschillende vrijheidsrechten. In voorkomende gevallen zal door een rechter beoordeeld worden welk grondrecht in dat specifieke geval prevaleert, gelet op de feiten en omstandigheden van het geval. Wie zich beroept op een grondrecht, erkent daarmee ook het constitutionele kader als geheel, inclusief de onderlinge begrenzing van grondrechten. Daarnaast heeft de wetgever in de Awgb geprobeerd een balans te vinden tussen artikel 1 en artikel 23 van de Grondwet voor situaties waarin bijzondere scholen identiteitsgebonden toelatingsbeleid willen voeren. Alleen als deze scholen voldoen aan de strikte voorwaarden die de Awgb stelt, is identiteitsgebonden toelatingsbeleid toegestaan.

In een eerder debat met de Minister hebben de leden van de D66-fractie erop gewezen dat artikel 23 in zijn huidige vorm het bijna onmogelijk maakt voor de overheid om rechtsstatelijke eisen te stellen aan scholen zoals ook bijvoorbeeld het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam. De

Minister verdedigde toen artikel 23 door in de Eerste Kamer te verklaren dat hij artikel 23 als een van de grootste zegeningen van de parlementaire democratie zag. Gelet op het bovenstaande horen de leden van de D66-fractie graag het standpunt van de regering over de discussie over artikel 23.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat scholen vanwege artikel 23 van de Grondwet veel ruimte hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. De regering is het echter niet eens met de voornoemde leden dat artikel 23 het bijna onmogelijk maakt om eisen te stellen aan scholen. Uit artikel 23 blijkt duidelijk dat de overheid deugdelijkheidseisen aan het onderwijs mag stellen, waaronder eisen die dienen ter bescherming van de democratische rechtsstaat. Het voorliggende wetsvoorstel is daar een goed voorbeeld van. Het regeringsstandpunt over artikel 23 van de Grondwet is in voorgaande antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie achten het essentieel te verduidelijken op basis van welke normen wordt beoordeeld of de voorgestelde burgerschapsopdracht adequaat is uitgevoerd. Ze vragen wie deze normen formuleert ten behoeve van de handhaving door de Onderwijsinspectie. De regering heeft de normen gesteld en alle relevante begrippen uit het wetsvoorstel gedefinieerd, toegelicht en geduid in de toelichtingen van onderhavig wetsvoorstel. Op basis hiervan ligt er een duidelijke juridische basis waarbinnen de inspectie, in overleg met het veld, haar onderzoekskaders uitwerkt zodat geconcretiseerd wordt hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht vorm krijgt op schoolniveau.

Deze leden geven aan dat de regering benadrukt dat wat betreft handhaving de Onderwijsinspectie een terughoudende rol heeft. Deze voorzichtigheid lijkt voort te vloeien uit de angst artikel 23 van de Grondwet te schenden. Deze voorzichtigheid mag er volgende de leden echter nooit toe leiden dat scholen hun burgerschapsopdracht verwaarlozen. Zij vragen of in het geval van duidelijke verwaarlozing welke garanties de regering kan geven dat er ook daadwerkelijk wordt opgetreden.

De inspectie heeft op grond van de WOT als taak om toe te zien of de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften worden nageleefd. Zij zal dan ook scherp toezien of de visie van de school conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. Van voorzichtigheid op dit punt uit angst om artikel 23 te schenden is dan ook geen sprake. Indien de inspectie vaststelt dat sprake is van verwaarlozing van de burgerschapsopdracht, zal zeker worden opgetreden.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen er vervolgens op dat er een zekere spanning bestaat tussen een concrete invulling van de burgerschapsopdracht en vrijheid van onderwijs. Welke oplossing heeft de regering voorhanden om deze spanning te adresseren, zo vragen zij. Met dit wetsvoorstel biedt de regering aan de ene kant een duidelijke gemeenschappelijke kern, waaraan alle scholen volgens de algemene burgerschapsopdracht moeten voldoen. Aan de andere kant hebben scholen, in lijn met de vrijheid van onderwijs, de ruimte deze opdracht vorm te geven op een manier die bij hen past. De gestelde eisen waarborgen dat alle leerlingen in staat worden gesteld volwaardig deel te nemen aan onze samenleving, en laten tegelijkertijd genoeg ruimte voor de eigenheid van een schooleigen visie op burgerschap.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien het spanningsveld tussen de verschillende grondwetsartikelen die allen nevenschik zijn. Zij vragen de regering dit uitgangspunt te bevestigen, nu na de

amendering van dit wetsvoorstel in de wettekst ook uit artikel 1 Grondwet geciteerd wordt

De regering kan bevestigen dat er geen sprake is van onderlinge hiërarchie tussen grondrechten en dat de constitutionele orde in zijn geheel zal moeten worden gezien. Dit wetsvoorstel verandert die orde niet.

Deze leden vragen ook naar de vormgeving van het toezicht door de inspectie. Zij vragen op welke wijze het terughoudend karakter gewaarborgd is zowel ten aanzien van de vaardighedencomponent als de zorgplicht voor de schoolcultuur.

De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. In de memorie van toelichting, het nader rapport, de nota naar aanleiding van het verslag en deze memorie van antwoord zijn alle elementen van het wetsvoorstel uitgebreid aan bod gekomen. Alle relevante begrippen zijn gedefinieerd, geduid en toegelicht, de reikwijdte en intenties van het wetsvoorstel zijn uitgebreid beschreven en er wordt een kader geschetst waarbinnen het inspectietoezicht zal plaatsvinden. De voornaamste uitgangspunten daarvan zijn uitgebreid geschetst. De huidige onderzoekskaders worden aangepast conform het wetsvoorstel en de stukken die onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis. In de onderzoekskaders is de werkwijze van de inspectie vastgelegd. Bovendien volgt uit artikel 4 van de WOT dat de inspectie haar taken verricht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs.

Vervolgens vragen ze hoe het toezicht van de inspectie zal zijn tot de vaststelling van kerndoelen en eindtermen.

Scholen moeten zowel voldoen aan de algemene burgerschapsopdracht als aan de kerndoelen. Het gaat om twee aparte wettelijke eisen. Scholen moeten aan beide wettelijke bepalingen voldoen. De inspectie kijkt dus zowel naar de naleving van de burgerschapsopdracht, als naar de naleving van kerndoelen. Dit verandert niet op het moment dat het curriculum herzien wordt.

Nu er sprake is van terughoudende toetsing vragen ze om nader te verduidelijken of er überhaupt nog gevallen denkbaar zijn waarbij de inspectie zou kunnen vaststellen dat voldaan is aan de wettelijke burgerschapsopdracht, maar niet aan de kerndoelen. Zijn hier voorbeelden van te geven?

Zoals eerder aangegeven gaat het om twee wettelijke eisen waaraan scholen moeten voldoen: enerzijds de algemene burgerschapsopdracht en anderzijds de kerndoelen en eindtermen. Het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat een school veel doet op het gebied van burgerschap, maar niet voldoet aan het kerndoel dat gaat over staatsinrichting. De inspectie zal dan op grond van de bepalingen over onderwijsinhoud, en dus niet de algemene burgerschapsopdracht, kunnen handhaven.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel het over de zorgplicht in relatie tot de burgerschapsopdracht gaat. Dat levert bij hen een aantal vragen op, met name omdat de Minister in het debat de Tweede Kamer heeft gesteld dat «de toepassing van leermiddelen en in welke context zij worden geplaatst, worden meegenomen in het toezicht». Hoe moet deze leden deze toelichting duiden? Het risico is immers dat daarbij de inspectie de betreffende leermiddelen ook inhoudelijk gaat toetsen. Kan de regering klip en klaar aangeven of de inspectie dat wel of niet mag doen, zo vragen zij.

Conform artikel 23 van de Grondwet hebben scholen vrijheid van stichting, 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.

Er worden dan ook geen wettelijke eisen gesteld aan leermiddelen. De inspectie heeft geen bevoegdheid om leermiddelen te toetsen. Wel kan de toepassing van leermiddelen, en in welke context zij worden gebruikt, worden meegewogen in het toezicht. Het is de taak van de inspectie om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wettelijke opdrachten. De wijze waarop leermiddelen worden toegepast in de onderwijspraktijk kan onderdeel zijn van het toezicht.

Ook wanneer de inhoud van leermiddelen strijdig zou zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zou dat op zichzelf onvoldoende grondslag zijn om een oordeel te vellen over het al dan niet naleven van de burgerschapsopdracht. Passages of afbeeldingen die als verderfelijk of controversieel kunnen worden ervaren, 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 2021. Dezelfde leermiddelen kunnen echter ook worden toegepast op een wijze die leidt tot strijdigheid met de burgerschapsopdracht en in dat geval zal de inspectie handhaven.

Kan de regering reflecteren op de spanning tussen de toezichthoudende taak van de inspectie en de vrijheid van onderwijs, zo vragen dezelfde leden.

Het is van groot belang dat op dit punt sprake is van een goede balans. Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die bij hen past. Uit artikel 4 van de WOT volgt ook dat de inspectie haar taken dient te verrichten met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs vormt een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. De regering hecht hier grote waarde aan en is daarom terughoudend om te treden in het «hoe». De autonomie die artikel 23 Grondwet biedt, kent echter ook grenzen, want bij vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van anderen te respecteren, volstaat niet. Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief de onderlinge verhouding tussen de grondrechten. Dat betekent dat de ruimte die artikel 23 van de Grondwet biedt, wordt begrensd door andere grondrechten. Tevens wordt de vrijheid van onderwijs beperkt door de eisen aan deugdelijkheid en bekostiging die op basis van de Grondwet aan het onderwijs gesteld worden. Deze balans komt tot uitdrukking in het feit dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht aan het onderwijs is, die voor scholen veel ruimte voor invulling laat.

Dit leidt ertoe dat de inspectie terughoudendheid dient te betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen. Maar zij zal scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. Dit betekent dat de inspectie terughoudendheid betracht als het gaat over wat scholen vinden, maar er op toeziet dat een school zegt wat zij doet en vervolgens ook doet wat zij zegt.

Ook de Raad van State geeft aan dat het toezicht van de inspectie op de zorgplicht voor de schoolcultuur een terughoudend karakter moet hebben. Dat geldt ook de vaardighedencomponent. De Raad van State geeft aan dat voorkomen moet worden dat de «inspectie een eigen, interpretatieve

koers gaat varen». Hoe wordt voorkomen dat er conflicten ontstaan over de invulling van de taakopdracht van de inspectie, willen de leden van de SGP-fractie weten.

De huidige onderzoekskaders, waarin de werkwijze van de inspectie is vastgesteld, worden aangepast conform het wetsvoorstel en de uitgebreide toelichting in de stukken die onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis. Bovendien worden de onderzoekskaders, aan de hand waarvan de inspectie haar toezicht inricht, vastgesteld door de Minister, na overleg met het onderwijsveld. Ook volgt uit artikel 4 van de WOT dat de inspectie haar taken verricht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs én op zodanige wijze dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is.

De leden van de fractie van de SGP hebben ook vragen bij het meten van allerlei competenties. Is het wel mogelijk om dit met objectieve kaders meetbaar te maken?

En zo ja, waar ligt dan volgens de regering de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van kaders en normen waaraan voldaan zou moeten worden?

Het is van groot belang dat op dit punt sprake is van een goede balans. Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die bij hen past. Uit artikel 4 van de WOT volgt ook dat de inspectie haar taken dient te verrichten met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs vormt een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel.

Scholen kiezen dus ook zelf welke sociale en maatschappelijke competenties zij in het kader van hun eigen burgerschapsvisie van belang achten. Daarom schrijft dit wetsvoorstel ook geen blauwdruk voor bepaalde monitoring voor. Het gaat er vooral om dat scholen zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen op dit punt. Daarbij kunnen ze kiezen voor een meetinstrument of vorm van monitoring die het beste past bij de competenties die aan bod komen. Ook in het kader van de kwaliteitszorg moeten scholen de voortgang van leerlingen op bepaalde vlakken monitoren. Binnen de ondersteuningsprojecten kunnen scholen ook terecht met hulpvragen op het gebied van meetinstrumenten en monitoring.

Wil de regering uitleggen waarop zij de stelling baseert dat het toetsen van competenties als empathie niet verplicht zou zijn, terwijl in de toelichting onomwonden staat dat dergelijke vaardigheden herkenbaar in het onderwijs aanwezig moeten zijn, zo vragen aan het woord zijnde leden van de SGP-fractie.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn verschillende termen gebruikt om mogelijke invullingen van de burgerschapsopdracht te illustreren. De regering neemt hierbij het misverstand weg dat al deze begrippen behoren tot de gemeenschappelijke kern van de opdracht. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel heeft de regering in paragraaf 4 toegelicht welke elementen bij de bevordering van kennis van en respect voor de basiswaarden terug moeten komen in het onderwijs. Het gaat dan in elk geval om vrijheid van meningsuiting, autonomie, het gelijkheidsbeginsel, verdraagzaamheid, begrip, verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie. Deze elementen vormen in de onderwijspraktijk de minimale kern waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van het respect voor en de kennis van de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Bij deze elementen gaat het erom dat recht wordt gedaan aan de inhoud en gedachte erachter, niet dat letterlijk deze termen worden gebruikt. Indien een school aandacht besteedt aan «empathie» in plaats van «begrip» zal de inspectie hier genoeg mee nemen. Tevens

staat het scholen vrij om bovenop de basiswaarden, andere waarden uit te dragen.

Waar het gaat om de sociale en maatschappelijke competenties hebben scholen veel vrijheid voor eigen invulling, zolang deze erop gericht zijn leerlingen in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de samenleving en er op een doelgerichte, samenhangende en herkenbare manier aandacht aan wordt besteed.

Waar het gaat om de invulling van, en de verhouding tussen, deze elementen geldt dat deze in beginsel allemaal van belang zijn, maar de aandacht en toepassing daarvan afhankelijk kunnen zijn van de leeftijd- en ontwikkelingsfase van leerlingen en van de identiteit van de school. Zo kan een basisschool ervoor kiezen om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst sterker terug te laten komen in haar onderwijsprogramma dan de vrijheid van vereniging, omdat zij deze elementen van vrijheid passender vindt voor jonge leerlingen. Scholen hebben dus de vrijheid nadere invulling te geven aan de uitwerking, onderbouwing of duiding van de basiswaarden en kunnen daarbij ook aansluiten bij de levensbeschouwelijke uitgangspunten van de school.

Volgens de leden van de SGP-fractie heeft Europese Commissie aangegeven steeds verder in te willen grijpen in het nationale gebeuren en dat zij pogingen wil ondernemen om typering als genderideologie tegen te gaan. Zij vragen of de regering kan aangeven of in het kader van dit wetsvoorstel een dergelijke term nu nog mag worden gebruikt in het onderwijs.

Scholen komt de constitutionele vrijheid toe om opvattingen en theologische interpretaties over te brengen op leerlingen. Ook opvattingen die maatschappelijk gevoelig zouden kunnen liggen. Zolang een school daarbij binnen de kaders van wet blijft is hier geen probleem. Die kaders houden bijvoorbeeld op basis van de kerndoelen in dat scholen leerlingen bijbrengen dat respectvol wordt omgegaan met seksualiteit en diversiteit, waaronder seksuele diversiteit.

Op welke wijze kan de regering in het kader van deze wet aangeven dat het verduidelijken van de burgerschapsopdracht niet mag leiden tot inperking van vrijheden als bedoeld onder de artikelen 1, 6 en 23 van de Grondwet, zo vragen deze leden verder.

De autonomie die artikel 23 Grondwet biedt kent grenzen, want bij elke vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van anderen te respecteren, volstaat niet. Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief de onderlinge verhouding tussen de grondrechten. Dat betekent dat de ruimte die artikel 23 van de Grondwet biedt, wordt begrensd door andere grondrechten, die op hun beurt soms ook weer door artikel 23 begrensd kunnen worden. Tevens wordt de vrijheid van onderwijs beperkt door de eisen aan deugdelijkheid die op basis van de Grondwet aan het onderwijs gesteld worden door middel van wettelijke eisen. Deze balans komt tot uitdrukking in het feit dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht aan het onderwijs is, die voor scholen veel ruimte voor invulling laat.

Deze leden van de SGP-fractie vragen ook om een reflectie op de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs.

Zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van onderwijs zijn essentieel voor een democratische samenleving. Deze grondrechten begrenzen elkaar wederzijds en kunnen dan ook met elkaar botsen.

Binnen onze Grondwet bestaat geen hiërarchie tussen grondrechten. Het ene grondrecht gaat dus niet per definitie boven het andere. Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. In voorkomende gevallen zal door een rechter beoordeeld worden welk grondrecht in dat specifieke geval prevaleert, gelet op de feiten en omstandigheden van het geval. Wie zich beroept op een grondrecht, erkent daarmee ook het constitutionele kader als geheel, inclusief de onderlinge begrenzing van grondrechten.

Deze leden vragen of de regering beseft dat met het censureren van opvattingen, bijvoorbeeld over homoseksualiteit, een wezenlijke grens wordt gepasseerd binnen een democratische rechtsstaat.

Het wetsvoorstel is erop gericht dat op elke school aandacht besteed wordt aan de gemeenschappelijke kern van de burgerschapsopdracht en dat de schoolcultuur in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat laat onverlet dat scholen ruimte blijven houden voor het uitdragen van hun identiteit binnen het onderwijs dat zij geven, ook als daar binnen de samenleving verschillend over gedacht wordt of als er sprake is van een mogelijk minderheidsstandpunt. Een school mag dat echter nooit op een wijze doen die zou leiden tot een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat of op een manier die zou leiden tot een onveilig schoolklimaat.

Vervolgens vragen zij hoe deze koers als toelaatbare beperking van de vrijheid van onderwijs gezien kan worden, aangezien het onderwijs bij uitstek draait om het uitdragen en bespreken van overtuigingen en opinies.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens dat het respectvol uitwisselen van meningen en het leren omgaan met andersdenkenden een belangrijke plek heeft binnen het onderwijs. De school is bij uitstek de plek waar leerlingen met elkaar leren omgaan, ook als men het niet met elkaar eens is. Dit wetsvoorstel versterkt deze functie van de school alleen maar en zal van alle scholen verwachten dat zij hun rol pakken als oefenplaats. Zoals toegelicht in het antwoord op de vorige vraag is van het censureren van opvattingen geen sprake.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob