

Vergaderjaar 2020–2021

35 352

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

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP<sup>1</sup>

Vastgesteld 19 januari 2021

#### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij zijn het ermee eens dat de burgerschapsopdracht voor scholen op dit moment te algemeen is en dat meer richtinggevende normen gewenst zijn. Zij hebben daarnaast met instemming kennisgenomen van de opvatting van de regering dat het wel zo is dat de primaire verantwoordelijkheid voor burgerschap niet bij scholen ligt, maar bij ouders. De vragen die de leden van de CDA-fractie graag over het wetsvoorstel stellen, houden verband met de precieze duiding van de urgentie van het wetsvoorstel alsmede de uitvoerbaarheid van de burgerschapsopdracht, mede in het licht van de in onze Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling voorliggend voorstel bekeken en onderschrijven de beoogde doelen, te weten het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, het ontwikkelen van sociaal-maatschappelijke competenties en een schoolcultuur die als oefenplaats fungeert in overeenstemming met onze basiswaarden.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat zij met belangstelling hebben ontvangen, maar waar zij nog wel een aantal vragen over hebben.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Essers (CDA), Ganzevoort (GL), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Pijlman (D66) (*ondervoorzitter*), Schalk (SGP), Bikker (CU) (*voorzitter*), Klip-Martin (VVD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Vos (PvdA), Van der Burg (VVD), Dessing (FVD), Doornhof (CDA), Nicolai (PvdD), Veldhoen (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Pouw-Verweij (Fractie-van Pareren), Baljeu (fractie-Otten, Raven (OSF),

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij stellen nog een vraag.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen in het funderend onderwijs. Zij zien de grote waarde van de democratische rechtsstaat, de ontstaansgeschiedenis van de vrijheden in Nederland en het grote belang dat kinderen daar kennis van hebben, maar ook zelf groeien in de invulling van de rechten en plichten die alle Nederlanders hebben. Zodat vreedzaam en in vrijheid samenleven bevordert wordt, met respect voor verschil. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het voorstel voor de Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Deze leden hebben een aantal vragen.

## **2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum**

De regering schrijft dat ook de curriculumherziening nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs geeft en dus een stevige aparte wettelijke basis krijgt, en waar nodig nader wordt uitgewerkt in op die wettelijke basis gebaseerde kerndoelen.<sup>2</sup> Waarom, zo vragen de leden van de fractie van **GroenLinks**, heeft de regering bewust gekozen om de uitwerking van de kerndoelen en eindtermen voor het burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening? Vergt de verdieping van het burgerschapsonderwijs via de curriculumherziening meer investeringen in het onderwijs of ziet de regering dit anders? Was het niet logischer geweest om deze wet te behandelen als het nieuwe curriculum bekend is? De Afdeling advisering van de Raad van State schrijft hier ook over: «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».<sup>3</sup> Hoe apprecieert de regering dit?

De leden van de **D66**-fractie hadden verwacht dat de regering direct met dit wetsvoorstel de termen van de zorgopdracht zou beschrijven en invullen zodat er uitvoering gegeven kan worden aan het wetsvoorstel. De regering doet dit met het oog op de vrijheid van onderwijs nog niet en stelt dit uit tot de totale curriculumvernieuwing die nog vier jaar op zich zal laten wachten. Dit betekent opnieuw forse vertraging. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen nu die invulling te doen? Op deze wijze ontbreekt het nog steeds aan een gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen op dit gebied. Ook bij andere vakken spelen normatieve elementen. Waarom is dit volgens de regering voor dit vak anders dan voor andere vakken?

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 de leden van de D66-fractie. Als dit laatste

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 4, p. 6.

het voornemen is, betekent dit dan dat genoemde vakken uitbreiding van uren krijgen in het curriculum?

Wat betekent dit wetsvoorstel voor de toerusting van aspirant-leraren op de lerarenopleidingen? Worden ook daar herzieningen van het curriculum voorzien?

Graag vragen de leden van de fractie van de **PvdA** aandacht voor de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het parallelle traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het geheel als samenhangend pakket aan te bieden? Vreest de regering met deze leden dat dit tot extra verwarring in de scholen kan leiden? Zo nee, welke duidelijkheid kan de regering nu geven over de samenhang?

Het wettelijk systeem is, zo constateren de leden van de **SGP**-fractie, zodanig dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs. Toch is het de verwachting dat burgerschapsopdracht ook in de kerndoelen terecht zal komen. Dat is weliswaar een vraag voor de toekomst, maar in het kader van deze wet is het wel van belang om te verkennen wat de consequenties zouden kunnen zijn. Waarom worden specifieke onderdelen zoals burgerschapscompetenties niet bij uitstek overgelaten aan de herziening van het onderwijsprogramma op grond van de kerndoelen?

### **3. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs**

Het wetsvoorstel beoogt de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, te weten vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, op herkenbare wijze in het onderwijs te laten terugkomen, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. In dat verband is door de regering gewezen op het feit dat sociale cohesie niet vanzelfsprekend is, individualisering en polarisatie toenemen en de bevolkingssamenstelling diverser wordt als gevolg van migratie. Ook staat de rechtsstaat onder druk doordat in toenemende mate de onafhankelijkheid van de rechters in twijfel worden getrokken en bestaan er zorgen over radicale groeperingen en stromingen die de rechtsstaat niet erkennen. Maar zou de regering meer precies, bij voorkeur met voorbeelden, naar voren 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.

Het wetsvoorstel brengt mee dat het onderwijs de in het voorstel genoemde basiswaarden moet bijbrengen. Echter, mede in het licht van de moord op de Franse leraar Samuel Paty, zien Nederlandse leraren – vanwege moslimextremisme – terecht een veiligheidsrisico bij de uitvoering van die opdracht. Wat doet de regering eraan om dit risico te minimaliseren?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat uit onderzoek blijkt dat kennis en overige competenties van Nederlandse leerlingen op het punt van burgerschap lager zijn dan in vergelijkbare landen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** lezen in het betreffende onderzoek (*Burgerschap in het onderwijs, Nederland in vergelijkend perspectief*, 2017) dat de meeste Nederlandse docenten zich bekwaam voelen om burgerschapsvaardigheden te onderwijzen, maar in vergelijking met andere landen geldt dit niet voor het onderwijzen van inhoudelijke

thema's met betrekking tot burgerschap (zoals lesgeven over de Grondwet). Daarnaast blijft de burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen achter in vergelijking met andere landen. De conclusie van het onderzoek luidt dat voor verbetering twee zaken belangrijk zijn, de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht en ondersteuning van onderwijsontwikkeling. Deze leden vragen om nader toe te lichten hoe dat tweede aspect concreet verder versterkt zal worden. Zij vragen 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.

#### **4. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht**

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat burgerschapsvorming juist binnen het primair onderwijs van wezenlijk belang is. Radicaal gedachtegoed komt bijvoorbeeld dikwijls aan de oppervlakte op de middelbare school, terwijl de kiem daarvoor veelal is gelegd op een leeftijd waarop leerlingen nog op de basisschool zitten. Toch gaat vaak de meeste aandacht uit naar burgerschapsvorming binnen vo-scholen, zoals in het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Staatscommissie-Remkes). Voor het wetsvoorstel geldt dat de regering een noodzaak van een prominentere positie van burgerschap ziet binnen het primair én voortgezet onderwijs. Het voorstel ziet ook op een wijziging van in elk geval zowel de Wet op het primair onderwijs als de Wet op het voortgezet onderwijs. Mogen de leden van de CDA-fractie ervan uitgaan dat ook bij de uitvoering en handhaving van de burgerschapsopdracht het primair onderwijs dezelfde aandacht krijgt als het voortgezet onderwijs?

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor burgerschap niet bij scholen ligt, wordt op dit punt veel van hen gevraagd. Wat de leden van de CDA-fractie betreft, dient er mede daarom wel sprake te zijn van wederkerigheid: het is aan ouders – 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. De leden van de CDA-fractie 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.

Professionele leraren en schoolleiders zijn essentieel voor goed burgerschapsonderwijs. In de optiek van de leden van de **GroenLinks**-fractie dragen een kwalitatieve pedagogische impuls en professionalisering door opleiding en ondersteuning van leerkrachten en schoolbesturen 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. Deelt de regering deze opvatting en hoe verhoudt zich dat tot dit voorstel? De regering stelt zich op het standpunt dat burgerschapsvorming als een veel grotere opdracht wordt gezien dan het onderdeel te maken van een vak als maatschappijleer. Is de regering van mening dat haar ambities op dit vlak in lijn zijn met extra ondersteuning?

In de Tweede Kamer is een motie aangenomen die de regering verzoekt om in dit kader 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.<sup>4</sup> Hoe gaat de regering inhoud geven aan deze motie? 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 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?

Na tientallen jaren van discussie ligt er nu een nieuw wetsvoorstel dat poogt invulling te geven aan de gewenste ontwikkelingen, maar tegelijkertijd nauwelijks inhoud heeft, zo menen de leden van de **D66**-fractie. Kan de regering uitleggen hoe de lessen van een VMBO-leerling op scholen van bijvoorbeeld orthodox-reformatorische en orthodox-islamitische richtingen door dit wetsvoorstel gaan veranderen? Hoe is de leraar geëquipeerd om de lessen te geven en hoe zal de inspectie nu toezicht houden? Welke middelen heeft de inspectie nu in handen om een schoolcultuur af te dwingen die recht doet aan de bedoelingen van dit wetsvoorstel?

De regering hecht belang aan diversiteit, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Ziet de regering het bijbrengen van een eenzijdige visie op burgerschap door een school aan haar leerlingen ook als een vorm van verwaarlozing van de burgerschapsopdracht waarbij kan worden ingegrepen? Of staat het schoolbesturen vrij om op deze manier daar invulling aan te geven?

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?

Burgerschapsonderwijs is vooral effectief als het wordt aangeboden door leraren die daarover geleerd hebben tijdens hun opleiding. Echter, waar democratie en politiek belangrijke onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel zijn, komt dat in de opleidingen slechts bij enkele vakken naar voren. Op welke wijze stimuleert de regering verdere professionalisering van leraren op dit terrein? En wat is het verwachte effect op de werkdruk van leraren?

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? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke inspanningen mogen we op dit terrein van de regering verwachten?

De burgerschapsopdracht krijgt een meer verplichtend karakter, zo constateren de leden van de **PVV**-fractie. Een samenleving overleeft op basis van gedeelde identiteit, tradities, waarden en normen. Het onderwijs speelt daarin met burgerschapsonderricht een cruciale rol. Islamitisch onderwijs pakt die rol niet of nauwelijks op, maar brengt in de regel op dwingende wijze de islamitische identiteit, tradities, waarden en normen onder de aandacht, die haaks staan op de Nederlandse cultuur, op onze

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 19.

vrijheden, op alles waar Nederland voor staat. Islamitisch onderwijs voorkomt daarmee dat leerlingen deel uitmaken van en bijdragen aan een pluriforme democratische Nederlandse samenleving. Daarmee staat met name het islamitisch onderwijs de integratie in onze samenleving, van leerlingen met een niet-westerse achtergrond, in de weg. Kan de regering 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 leden van de fractie van de **ChristenUnie** delen met de regering het grote belang van burgerschapsvorming. Dat kinderen zich ontwikkelen en ontplooiën tot volwassen burgers die zoekend naar het goede deelnemen aan onze samenleving en zich bewust zijn van de grote waarde van de democratische rechtsstaat. Juist daarom is burgerschapsvorming, thuis en ook op school, van groot belang. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat de wet 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.

In de memorie van toelichting wordt een aantal basiswaarden genoemd, waarvan een belangrijk deel niet of nauwelijks meetbaar is, zo menen de leden van de **SGP**-fractie. Het gaat dan om menselijke waardigheid, en daaraan verbonden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. 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?

Dezelfde vragen zijn denkbaar op allerlei ethische thema's bij de andere basiswaarden. Betekent vrijheid 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?

In de memorie van toelichting wordt gesteld: «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». Is het nu de bedoeling 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»?

De memorie van toelichting geeft aan 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?

## 5. Kwaliteitszorg

Als scholen en inspectie geen handvatten hebben om te bepalen wat de reikwijdte van de zorgplicht is, bestaat volgens de leden van de fractie van **GroenLinks** het gevaar dat er verschil van inzicht ontstaat over de wijze waarop de inspectie hierop toezicht moet houden. Deelt de regering dit standpunt? 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. De formulering van de positieve zorgplicht is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State niet passend omdat de zorgplicht een bekostigingsvoorwaarde kent. Graag ontvangen de leden van de GroenLinks-fractie een reactie. En zou de regering ook kunnen ingaan 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 Minister liet in het wetgevingsoverleg weten dat hij ervan overtuigd is dat aanscherping van de burgerschapsbepaling, in combinatie met een verruiming van het bestuurlijk instrumentarium, waar dus via een andere wet aan wordt gewerkt, voor een solide juridische basis zal zorgen, om sneller en adequater te kunnen optreden dan in de afgelopen jaren. Kan de regering duiden waarom er sneller en adequater opgetreden zal worden door deze wet? In het overleg liet de Minister ook weten dat het bestuurlijk instrumentarium begin 2021 naar de Kamer komt. Wanneer kunnen de leden van de fractie van GroenLinks dit verwachten?

## 6. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering in hoeverre binnen de Inspectie van het Onderwijs voldoende kennis en vaardigheden bestaan om bij de toetsing van het vervullen van de burgerschapsopdracht voldoende terughoudendheid te betrachten vanwege de vrijheid van onderwijs. In dit licht hebben deze leden kennisgenomen van de motie die in de Tweede Kamer is aangenomen over de reikwijdte van het inspectietoezicht op de burgerschapsopdracht.<sup>5</sup> 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 regering stelt dat de Onderwijsinspectie terughoudend moet toetsen als zich spanningen voordoen tussen het discriminatieverbod en de vrijheid van godsdienst in het onderwijs. In deze wet wordt wel vastgesteld dat in de schoolcultuur gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie centraal moeten staan. Op welke wijze mogen de leden van de fractie van **GroenLinks** de terughoudendheid voor de inspectie inzake toetsing interpreteren als deze waarden in het geding zijn? Kan de regering nader ingaan op het toetsingskader dat de inspectie hiervoor dient te ontwikkelen en te hanteren? En kan zij in dit licht ook de keuze voor een positieve zorgplicht in tegenstelling tot de beschreven en afgewezen alternatieven meenemen?

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 21.

Ten aanzien van de rol van de overheid stelt de inspectie 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?

Momenteel ligt er 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?<sup>6</sup> De leden van de fractie van GroenLinks hechten belang aan een juiste operationalisering van de toepassing van de wet door wetgever en inspectie. Kan de regering nader ingaan op deze operationalisering, waarbij wordt ingegaan op het kader, de reikwijdte en de relatie tussen de inspectie enerzijds en het bevoegd gezag dat zorgdraagt voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met die basiswaarden anderzijds? In de optiek van de aan het woord zijnde leden is er nog veel onduidelijkheid over de uitvoeringsmodaliteit van het wetsvoorstel, en meer in het bijzonder over de aard en grenzen van het toezicht door de inspectie. Hoe ziet de regering dit? 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?

Het wetsvoorstel heeft een erg lange voorgeschiedenis, zo stellen de leden van de **D66**-fractie vast. In 2005 verscheen het eerste rapport van o.a. de Onderwijsraad. Tal van discussienota's volgden waarbij er bij voortdurend op werd gewezen dat de Nederlandse leerlingen erg achterlopen als het gaat om kennis van rechten en plichten van burgers in de rechtsstaat, de parlementaire democratie en burgerrechten waaronder waarden als seksuele vrijheid, tolerantie en respect. Pas in het huidige regeerakkoord werd opgenomen dat er een nieuwe wet komt en pas na het eind van de regeerperiode wordt daar gedeeltelijk invulling aan gegeven.

De leden van de D66-fractie menen dat deze voorzichtigheid en traagheid van de wetgever te maken hebben met de verhouding van dit voorstel tot artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs wordt beschreven. Het is daarbij onduidelijk wat de begrenzing van dit artikel betekent voor scholen van bijvoorbeeld orthodox-reformatorische en orthodox-islamitische richtingen. Tijdens het debat over dit wetsvoorstel verdedigde de Minister de vrijheid van het Van Lodenstein College op grond van artikel 23 om 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? Hoe voert zij de aangenomen motie van o.a. D66 uit om deze ouderverklaringen tegen te gaan?<sup>7</sup> Hoe kijkt zij nu tegen deze zogenaamde vrijheid van onderwijs aan? Vindt zij ook niet dat het tijd wordt artikel 23 ingrijpend te herzien en hoe meent zij dat artikel 1 van de Grondwet zich verhoudt tot artikel 23?

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

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 21.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 33.



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. Hetgeen een van de aan het woord zijnde leden de uitspraak ontlokte dat de Minister blijkbaar op persoonlijke titel sprak en niet namens het kabinet. Gelet op het bovenstaande horen de leden van de D66-fractie graag het standpunt van de regering over de discussie over artikel 23.

Het verheugt de leden van de D66-fractie overigens dat de regering het standpunt van de Raad van State over de gewenste begrenzing van het wetsvoorstel niet overnam. Maar opnieuw geeft deze polemiek aan dat die begrenzing veel stof tot discussie geeft. Kan de regering nu aangeven waarom zij een ruimere interpretatie geeft aan het burgerschapsonderwijs dan hetgeen de Raad van State adviseert?

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. Daarom hebben deze leden de volgende vraag voor de regering: wie formuleert deze normen ten behoeve van de handhaving door de Onderwijsinspectie?

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 echter nooit toe leiden dat scholen hun burgerschapsopdracht verwaarlozen. In het geval van duidelijke verwaarlozing, welke garanties kan de regering geven dat er ook daadwerkelijk wordt opgetreden?

Graag wijzen de leden van de fractie van de PvdA erop 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?

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op, zo lezen de leden van de fractie van **ChristenUnie**, «dat de voorgenomen invulling en aanscherping van het burgerschapsonderwijs geplaatst moet worden in een spanningsveld tussen diverse grondrechten. De wijze waarop in dit spanningsveld een evenwicht wordt gevonden is in de eerste plaats aan de scholen zelf. Dit betekent dat het toezicht door de inspectie op de vaardighedencomponent en de zorgplicht voor de schoolcultuur een terughoudend karakter moet hebben. Dit toezicht dient vooral betrekking te hebben op de vraag of scholen in voldoende mate verantwoording afleggen over de wijze waarop zij aan deze aspecten van het burgerschapsonderwijs vormgeven en niet op de keuzes die de scholen daarbij maken.» De leden van de fractie van de ChristenUnie zien het spanningsveld tussen de verschillende grondwetsartikelen die allen nevensgeschikt 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. Onverkort zullen de andere grondrechten, waaronder de vrijheid van onderwijs, ook hun zeggingskracht hebben, zo stellen zij.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen meer inzicht in 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.

Het burgerschapsonderwijs zal nog verdere uitwerking krijgen in kerndoelen en eindtermen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het toezicht van de inspectie zal zijn tot de vaststelling van deze doelen.

Nu er sprake is van terughoudende toetsing vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie 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?

In het wetsvoorstel gaat het over de zorgplicht in relatie tot de burgerschapsopdracht, zo stellen de leden van de **SGP**-fractie vast. Dat levert wel 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?

Nu de zorgplicht in het wetsvoorstel is opgenomen, heeft de inspectie daar klaarblijkelijk een rol in. Dat raakt echter heel gemakkelijk aan de vrijheid van onderwijs, daar waar het gaat over de inhoudelijke kant. Kan de regering in dit kader reflecteren op deze spanning tussen de toezichthoudende taak van de inspectie en de vrijheid van onderwijs?

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?

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? 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?

Kortom, de leden van de fractie van de SGP maken zich ernstig zorgen over een te ver ingrijpen op de onderwijsinhoud middels de uitwerking van de verduidelijking van de onderwijsinhoud. Daar komt nog bij dat de toon en de kleur van het debat, zoals dit zich rond de behandeling van dit wetsvoorstel heeft ontwikkeld, leidt tot ernstige zorgen bij de leden van de fractie van de SGP. Deze leden stellen vast dat op grond van onjuiste informatie over verklaringen in het reformatorisch onderwijs omtrent homoseksualiteit een polariserend debat heeft plaatsgevonden. Nu blijkt dat dergelijke verklaringen in genoemde scholen niet worden voorgelegd blijven desondanks vragen staan rond homoseksualiteit en genderdiversiteit.

De Europese Commissie heeft aangegeven steeds verder in te willen grijpen in het nationale gebeuren.<sup>8</sup> Zo blijkt dat zij pogingen wil ondernemen om typeringen als genderideologie tegen te gaan. Kan de regering aangeven of in het kader van deze wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht een dergelijke term nu nog mag worden gebruikt in het onderwijs? 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?

De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie op de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van onderwijs. Deze leden constateren dat in de discussie het uitdragen van bepaalde opvattingen, hoewel met respect voor de betrokken personen, niet meer toegestaan zouden zijn. 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. Zij vragen ook 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 commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Bikker

De griffier van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Bergman

---

<sup>8</sup> Dossier E200026 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/> – Commissiemededeling: Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020–2025.