

Vergaderjaar 2022–2023

**36 200 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023**

**Nr. 246**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2023

Nederland is een open en vrije samenleving waarbinnen ruimte is voor een diversiteit aan opvattingen. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in ons unieke onderwijsstelsel, dat op basis van artikel 23 van de Grondwet de ruimte schept voor ouders en scholen om hun diversiteit aan opvattingen over goed onderwijs in de praktijk een plek te geven. Maar onderwijsvrijheid is niet onbegrensd. Hierover laat ook de Onderwijsraad, in het advies *Grenzen stellen, ruimte laten* dat het in 2021 publiceerde, geen twijfel bestaan. Want een open en vrije samenleving moet open en vrij zijn voor iedereen. Hieruit volgt een belangrijke opdracht voor scholen: om vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals die in de context van de burgerschapsopdracht zijn geformuleerd, onder leerlingen te stimuleren en om zorg te dragen voor een schoolklimaat waarin ieder kind de ruimte voelt om zichzelf te kunnen zijn. Juist te midden van de diversiteit aan opvattingen die veel scholen, als samenleving in het klein, kenmerkt. Bijvoorbeeld daar waar op een school leerlingen uit verschillende geloofsrichtingen samenkomen.

De gegeven opdracht roept vragen op over de grenzen van artikel 23 van de Grondwet. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is afgesproken dat het kabinet geen voorstellen doet tot herziening van dit grondwetsartikel, ook deze kabinetsreactie bevat zulke voorstellen niet. Tegelijkertijd voelt dit kabinet zich wel gebonden aan de verantwoordelijkheid om op een andere manier te garanderen dat het klimaat van scholen verbinding stimuleert en in overeenstemming is met de kernwaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit – zeker tegen de achtergrond van een samenleving die almaar meer lijkt te polariseren en waarin bubbelvorming zich steeds prominenter toont. Voor het funderend onderwijs doet het kabinet dit met de aangescherpte burgerschapsopdracht, die precies deze garantie van scholen vraagt. Daar waar de

opvatting van een school, of het handelen dat daaruit volgt, in strijd is met de burgerschapsopdracht en met de waarden waarvoor de opdracht staat, vindt de onderwijsvrijheid haar grens.

De democratische rechtsstaat staat in het onderwijs en bij alle scholen voorop. Het begrip «menselijke waardigheid» geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Dat houdt in dat scholen vertrekken vanuit respect voor de verscheidenheid aan opvattingen en overtuigingen die in de samenleving en op school bestaan. Dit vraagt van scholen dat zij open staan voor een oprecht gesprek, een open dialoog, en dat zij een klimaat garanderen waarin ieder kind zich vrij en veilig voelt zichzelf te kunnen zijn. De eigen visie van een school kan een aanvulling zijn op deze opdracht of kan worden gebruikt om aan deze opdracht invulling te geven. Maar het recht van een school op een eigen visie kan nooit worden gebruikt als excuus om niet aan de gegeven opdracht en plicht te hoeven voldoen. Dat is ook de kern van het advies van de Onderwijsraad.

In deze brief geeft het kabinet een reactie op dit advies. Daarmee komt het kabinet tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het doel van deze kabinetsreactie is om te verhelderen hoe we er gezamenlijk voor zorgen dat scholen in het funderend onderwijs handelen binnen de grenzen van artikel 23 van de Grondwet. Daarbij zal constant worden benadrukt hoe voor de invulling van artikel 23 van de Grondwet de burgerschapsopdracht bepalend is. Hoe de grenzen van artikel 23 van de Grondwet van invloed zijn op het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, wordt in deze kabinetsreactie buiten beschouwing gelaten.

### **Kernpunten advies**

Artikel 23 van de Grondwet geeft ouders en scholen het recht op onderwijsvrijheid en verplicht de regering om alle scholen die aan de wettelijke voorwaarden voldoen, volledig financieel te ondersteunen.<sup>1</sup> Tegelijkertijd volgt uit artikel 23, eerste lid, dat de regering waarborgt dat het onderwijs voldoet aan de basiskwaliteit waar alle kinderen recht op hebben.<sup>2</sup> Het recht van ouders en scholen op onderwijsvrijheid is dus niet absoluut.<sup>3</sup>

Dat onderwijs voldoet aan een basiskwaliteit houdt in ieder geval in dat het kinderen voorziet in alle basisvaardigheden: taal, rekenen, digitale geletterdheid, en ook burgerschap. Onze samenleving, een democratische rechtsstaat, valt of staat met de mate waarin burgers bereid en in staat zijn om zich kritisch maar ook open, solidair en respectvol op te stellen. Met de burgerschapsopdracht wil de overheid garanderen dat scholen kinderen hiertoe in staat helpen stellen.

In het advies *Grenzen stellen, ruimte laten* vraagt de Onderwijsraad van de regering om de kern en grenzen van onderwijsvrijheid aan de hand van de democratische rechtsstaat duidelijk te definiëren. Dit doet zij aan de hand van drie aanbevelingen:

- I. Vul de verplichte gemeenschappelijke kern waar alle scholen aan moeten voldoen, duidelijker in vanuit de democratische rechtsstaat

<sup>1</sup> Art. 23 lid 7 en lid 1 GW.

<sup>2</sup> *Notitie Onderwijsvrijheid én overheidszorg*, Onderwijsraad (2019), p. 15.

<sup>3</sup> Zie ook de *Notitie Onderwijsvrijheid én overheidszorg*, Onderwijsraad (2019), p. 26.

- II. Definieer de buitengrens van de vrijheid van onderwijs
- III. Gebruik de democratische rechtsstaat als richtsnoer voor de zorg van de overheid voor het onderwijs

Ik dank de Onderwijsraad voor haar advies en onderschrijven de aanbevelingen. Hieronder bespreek ik verder wat deze aanbevelingen inhouden en ga ik uitgebreider in op de wijze waarop ik aan de aanbevelingen tegemoet wil komen.

### **I. Een gemeenschappelijke kern**

De vrijheid van onderwijs is ingebed in de democratische rechtsstaat en vloeit daar ook uit voort.<sup>4</sup> Zij die zich op de vrijheid van onderwijs beroepen, zullen dus altijd in overeenstemming met de democratische rechtsstaat moeten handelen en bij de inrichting van het onderwijs de democratische rechtsstaat als uitgangspunt moeten nemen.<sup>5</sup> In die lijn mag van scholen gevraagd worden dat zij een positieve bijdrage aan de democratische rechtsstaat leveren.<sup>6</sup> Deze eis is opgenomen in de burgerschapsopdracht.

Sinds de aanscherping van de burgerschapsopdracht, die met ingang van het schooljaar 2021/2022 voor alle scholen uit het funderend onderwijs van toepassing is en waar actief door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) op wordt gehandhaafd, stelt deze op dit punt een aantal duidelijke eisen aan scholen in het funderend onderwijs. Een school moet kinderen voorzien in kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) en in kennis van de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om deel te kunnen nemen aan een democratische rechtsstaat. De burgerschapsopdracht stelt ook eisen aan het klimaat van een school: deze moet in overeenstemming zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Alleen dan kan de school immers werkelijk dienen als oefenplaats voor het ontwikkelen van deze basiswaarden.

Dat betekent niet dat binnen een school of tussen scholen geen verschillen in waarden, opvattingen of overtuigingen mogen bestaan. Om de ontwikkeling van burgerschapsvaardigheden mogelijk te maken is het juist essentieel dat leerlingen kennismaken met de verschillen die er in een democratische rechtsstaat bestaan. Dat daaruit fricties en botsingen in waarden volgen, is onvermijdelijk. Bijvoorbeeld wanneer leerlingen van huis uit verschillende opvattingen over de politiek mee krijgen. Juist vanwege die pluriformiteit in opvattingen is het noodzakelijk dat een school leerlingen duidelijke mechanismen en handvatten biedt om daarmee om te gaan en zo een veilige omgeving creëert voor iedereen waarin leerlingen daadwerkelijk deze sociale en maatschappelijke competenties kunnen leren. Daarbij staat altijd voorop dat deze en andere verschillen niet afdoen aan de inherente gelijkwaardigheid die ieder mens toekomt.

En zo is met de burgerschapsopdracht de democratische kern van het onderwijs omljnd. Met het oog op de democratische rechtsstaat, dient al het onderwijs in Nederland te vertrekken vanuit de burgerschapsopdracht.

<sup>4</sup> Advies Afdeling advisering Raad van Staat inzake wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (No. W05.19.0014/I), p. 4–5.

<sup>5</sup> *Notitie Onderwijsvrijheid én overheidszorg*, Onderwijsraad (2019), p. 19.

<sup>6</sup> Advies Afdeling advisering Raad van Staat inzake wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (No. W05.19.0014/I), p. 4–5.

Daarbovenop mag de school weliswaar een eigen verhaal aan deze kern van het onderwijs toevoegen. Dat verhaal kan bijvoorbeeld zijn ontleend aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Maar, zo maakt ook de Onderwijsraad duidelijk, dit eigen verhaal is een toevoeging op de gemeenschappelijke kern, en niet andersom.<sup>7</sup> Een beroep op de grondslag van de school kan in geen geval een rechtvaardiging zijn om aan sommige leerlingen of burgers een gelijkwaardige behandeling te ontzeggen, of om aan leerlingen en docenten een veilige schoolomgeving te onthouden. Scholen moeten openheid tonen en ruimte geven aan leerlingen en docenten om zichzelf te zijn. Daarover moeten scholen een open dialoog aangaan, in plaats van de verscheidenheid aan opvattingen en overtuigingen uit de weg te gaan. Ik onderschrijf dit standpunt van de Onderwijsraad.

Om hier goed uitvoering aan te kunnen geven, hebben scholen heldere wettelijke kaders nodig. Daarin is verbetering mogelijk, zo constateert ook de Onderwijsraad: de burgerschapsopdracht voldoet als basis, maar vraagt nadere uitwerking. Hiertoe wordt al gewerkt aan de actualisering van de kerndoelen van het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs. De kerndoelen zullen in het schooljaar 2023/2024 op scholen worden getest. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs wordt op dit moment gewerkt aan een herziening van de eisen aan het burgerschapsonderwijs. Daarnaast is op 1 juli 2022 is het Expertisepunt Burgerschap (EB) in het leven geroepen, gevormd door Stichting School en Veiligheid (SSV), Kennispunt MBO Burgerschap, Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en ProDemos. Met kennisbijeenkomsten, een helpdesk, een overzicht van aanpakken en methodes en nascholing helpt het EB scholen bij het uitwerken van de burgerschapsopdracht. De komende periode wordt de ondersteuning via het EB verder uitgebreid, onder andere via de inzet van burgerschapsexperts. Ook de onderwijsadviseurs die betrokken zijn bij het Masterplan Basisvaardigheden ondersteunen scholen, in samenwerking met het EB, bij het vormgeven van het burgerschapsonderwijs. Te zijner tijd zal de burgerschapsopdracht worden geëvalueerd. Uit de evaluatie moet duidelijk worden of een verdiepingsslag van de burgerschapswetgeving zelf noodzakelijk is.

Hoe dan ook zullen er zich situaties blijven voordoen waarin niet direct duidelijk is of scholen aan de burgerschapsopdracht voldoen. De inspectie hoeft in die gevallen niet terughoudend te zijn, ook in die gevallen rust op de overheid immers de verantwoordelijkheid om zo veel mogelijk helderheid te bieden en te verduidelijken welke eisen de burgerschapsopdracht aan het onderwijs stelt. Maar het is ook aan de school en de betrokkenen zelf om samen uit te zoeken hoe in situaties die leerlingen, ouders of docenten een onprettig gevoel geven, daaraan tegemoet kan worden gekomen. Ook dit is onderdeel van de openheid en de bereidheid tot dialoog die door de Onderwijsraad bestempeld wordt als belangrijke vereiste van een veilige schoolomgeving die in lijn is met de democratische rechtsstaat. Dat de schoolomgeving de basiswaarden van de democratische rechtsstaat weerspiegelt, betekent immers ook dat een school in verbinding staat met die democratische rechtsstaat en met de samenleving die daarvoor de basis vormt. Van scholen mag dus verwacht worden dat ze transparant zijn over hun eigen denkbeelden en een open houding tonen ten opzichte van mensen met andere denkbeelden. Daarbij helpt het als scholen een constructief-kritische omgang met verschillende maatschappelijke opinies en opvattingen hanteren, waarbij het van belang is dat scholen in rust en ruimte de dialoog hierover voeren.

---

<sup>7</sup> *Grenzen stellen, ruimte laten: artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*, Onderwijsraad (2021).

## II. Een helder gedefinieerde buitengrens

De opdracht voor scholen om de gemeenschappelijke kern te waarborgen, bepaalt dus wat scholen behoren te doen. Van scholen mag een open houding worden verwacht ten aanzien van maatschappelijke discussies waarin leerlingen een eigen weg moeten kunnen vinden. Dit is wat het *in ieder geval* betekent om aan de burgerschapsopdracht en de gemeenschappelijke kern van het onderwijs te voldoen, zo veel moet uit de bovenstaande paragraaf duidelijk zijn geworden.

Maar de burgerschapsopdracht heeft ook gevolgen voor wat scholen *niet* behoren te doen – in andere woorden: voor de begrenzing van de ruimte die scholen op grond van artikel 23 van de Grondwet hebben om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Soms is het direct helder dat de school handelt op een manier die in strijd is met de burgerschapsopdracht of die op een andere manier de grenzen van artikel 23 van de Grondwet overschrijdt. Dit geldt in ieder geval wanneer een school handelt op een manier die in geen enkele context toelaatbaar is. Niet alles dat door scholen wordt gedaan en waarvoor scholen soms een beroep doen op artikel 23 van de Grondwet, wordt ook daadwerkelijk door dat grondwetsartikel beschermd; hier laat ook de Onderwijsraad geen twijfel bestaan.<sup>8</sup>

Buitengrenzen van de onderwijsvrijheid worden overtreden wanneer er sprake is van handelingen waarvan het volkomen helder is dat ze niet verenigbaar zijn met de democratische rechtsstaat omdat zij in strijd zijn met de wet, met de rechten en vrijheden van anderen of van de samenleving als geheel. Voorbeelden zijn: het propageren van (dreiging met) geweld tegen anderen of maatschappelijke instituties, het verplichten van leerlingen jegens hun ouders uit de kast te komen, of het via lesmateriaal actief verheerlijken van de doodstraf als straf voor de overtreding van religieuze voorschriften. Waar het aankomt op dit soort handelingen, zijn de grenzen van de burgerschapswetgeving en artikel 23 van de Grondwet absoluut. Deze absolute buitengrens wordt onderstreept door andere wetgeving, zoals het strafrecht en de gelijkebehandelingswetgeving.

Soms is echter veel minder duidelijk of een school handelt op een manier die in strijd is met de burgerschapsopdracht en daarmee de grenzen van artikel 23 van de Grondwet overschrijdt. Context, intentie en duurzaamheid van de gedragingen zijn daarvoor immers van doorslaggevend belang. Net als de dialoog van de school met de belanghebbenden en samenleving. Dit weegt de inspectie daarom altijd uiterst zorgvuldig mee in de beoordeling of de burgerschapsopdracht voldoende wordt nageleefd. Daarbij verzamelt de inspectie, onder meer in gesprek met de school zelf, zoveel mogelijk informatie, ook over de context waarin de school heeft gehandeld. Vervolgens toetst de inspectie of, in deze context, de school voldoende waarborgen heeft weten te creëren om te kunnen stellen dat het handelen van de school niet in strijd was met de burgerschapsopdracht.

Blijkt het handelen wel in strijd met de burgerschapsopdracht, dan treedt de inspectie op. Zo heeft de inspectie het afgelopen jaar verschillende herstelopdrachten uitgedeeld aan scholen die, ook met aandacht voor de context waarin het handelen van deze scholen plaatsvond, niet aan de eisen van de burgerschapsopdracht wisten te voldoen. Vaak had dit met name betrekking op het creëren van een doorlopende leerlijn rondom, en het formuleren van heldere doelen op het gebied van burgerschap. Om

<sup>8</sup> *Grenzen stellen, ruimte laten: artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*, Onderwijsraad (2021).

handhaving waar nodig nog beter mogelijk te maken, heeft de voormalig Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs recent de Beleidsregel financiële sancties aangescherpt.<sup>9</sup> Daarnaast is het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs op 6 juni aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>10</sup> Deze initiatieven sluiten aan bij het Onderwijsraadadvies, dat stelt dat de overheid nog alerter mag zijn op overschrijdingen van de buitengrenzen van artikel 23 van de Grondwet.

### **III. Rechtsstaat als richtsnoer voor overheidszorg**

Het is de taak van de overheid om op de (in wetgeving neergelegde) grenzen van de onderwijsvrijheid toe te zien. De inspectie doet dat onder andere op basis van de burgerschapsopdracht. De democratische rechtsstaat vraagt immers actieve bescherming door de overheid: dat zijn we aan elkaar en vooral aan onze kinderen verplicht. Ook de scholen hebben daar belang bij: juist door, aan de hand van een gesprek, aan te geven wat in de praktijk wel en niet mag, wordt duidelijker waar voor scholen de grenzen liggen.

Dialogo, normering, toezicht en handhaving zijn de instrumenten waarmee de overheid haar voortdurende zorg voor het onderwijs in lijn met artikel 23, eerste lid, waar moet maken. Ook bij die overheidszorg, schrijft de Onderwijsraad, geldt uiteraard de democratische rechtsstaat als richtsnoer. Dit betekent dat de overheid het goede voorbeeld dient te geven. Ook dit uitgangspunt deel ik volledig.

#### **Tot slot**

Een samenleving is niet open en vrij als niet iedereen de ruimte heeft en voelt om zichzelf te kunnen zijn. Het is een taak voor scholen om deze ruimte voor kinderen te garanderen, en een taak voor ons allen om via dialoog, normering, toezicht en handhaving duidelijk te maken wat het van scholen vraagt om deze ruimte te garanderen.

Met deze brief heb ik een aantal stappen gezet in de richting van meer duidelijkheid door, in lijn met het Onderwijsraadadvies *Grenzen stellen, ruimte laten*, te laten zien hoe de democratische rechtsstaat en de waarden die daaruit volgen eisen én beperkingen stelt aan de uitgedragen visie van een school. Zo mag, tegen de achtergrond van de democratische rechtsstaat, van een school verwacht worden dat zij zich open en respectvol opstelt ten aanzien van mensen met andere denkbeelden en haar onderwijs vormgeeft vanuit de principes gelijkwaardigheid en verbinding. Andersom mogen bij de visie van een school vraagtekens worden gezet wanneer zij haar leerlingen isoleert en ongelijkwaardigheid propageert.

Belangrijk is bovendien dat een school bereid is om over haar visie in gesprek te gaan, binnen de eigen schoolgemeenschap, met de inspectie en met de samenleving als geheel. Dit kunnen lastige gesprekken zijn. Gelukkig gaan scholen dit gesprek vaak aan, dat stemt ons optimistisch.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R.H. Dijkgraaf

---

<sup>9</sup> Stcrt. 2022, nr. 34785.

<sup>10</sup> Kamerstuk 35 920 A.