

grenzen stellen, ruimte laten

artikel 23

Grondwet in
het licht van de
democratische
rechtsstaat

..raad
wijs
onder

grenzen stellen, ruimte laten

artikel 23

Grondwet in
het licht van de
democratische
rechtsstaat

Woord vooraf	5
In het kort	6
1 Inleiding: blijven zoeken naar grenzen	11
1.1 Aanleiding: vrijheid van onderwijs ter discussie	13
1.2 Adviesvraag: hoe zijn grenzen aan vrijheid van onderwijs en overheidszorg duidelijker te bepalen?	15
1.3 Totstandkoming van dit advies	16
2 Advies	
Stel de democratische rechtsstaat nadrukkelijker centraal bij onderwijsvrijheid én overheidszorg	19
2.1 Democratische rechtsstaat: gedeeld kader voor vrije en open samenleving	20
2.2 Vrijheid van onderwijs past bij Nederlandse samenleving	24
2.3 De democratische rechtsstaat begrenst de ruimte voor eigenheid	25
2.4 Onderwijsvrijheid bestaat tussen een verplichte, gemeenschappelijke kern en een buitengrens	26
3 Aanbeveling een	
Vul de verplichte, gemeenschappelijke kern duidelijker in vanuit de democratische rechtsstaat	29
3.1 Onderwijs in democratisch burgerschap hoort in de gemeenschappelijke kern	30
3.2 Het schoolklimaat doet ertoe	34
4 Aanbeveling twee	
Definieer de buitengrens scherp aan hand van de democratische rechtsstaat	37
4.1 Buitengrens volgt uit uitgangspunten democratische rechtsstaat	38
4.2 Bestaand (grond)wettelijk kader geeft buitengrens aan	41
4.3 Fictie niet uitgesloten én niet per se grensoverschrijding	45
4.4 Binnen school zijn mechanismen nodig om met fictie om te gaan	46
5 Enkele kwesties beschouwd	49
5.1 Onderscheid naar levensovertuiging bij toelating leerlingen	50
5.2 Seksualiteit en man-vrouwverhoudingen in lesboeken	52
5.3 Leerlingen voor of tijdens lessen scheiden naar geslacht	54
5.4 Religie-gerelateerde kledingvoorschriften op scholen	55
6 Aanbeveling drie	
Hanteer de democratische rechtsstaat ook als richtsnoer voor overheidszorg	59
6.1 Laat grensbepaling over aan wetgever en rechter	60
6.2 Streef naar evenwichtig overheidsoptreden	61
6.3 Handhaaf kern en buitengrens met bestaand instrumentarium	62
6.4 Geef als overheid het goede voorbeeld	66
Bijlage	70
Afkortingen	73
Geraadpleegde deskundigen	74
Literatuur	76

Woord vooraf

*“Si l’homme échoue à concilier la justice et la liberté, alors il échoue à tout.”
[Als de mens er niet in slaagt rechtvaardigheid en vrijheid met elkaar te verzoenen,
faalt hij in alles.]*

Albert Camus (Carnets II 1942-1951)

Dit advies *Grenzen stellen, ruimte laten* is het vervolg op de informerende notitie Onderwijsvrijheid én overheidszorg over artikel 23 van de Grondwet, die de Onderwijsraad in 2019 uitbracht. In die notitie lichtte de raad het grondwetsartikel over onderwijs toe en beschreef de geschiedenis ervan. Ook was er aandacht voor de spanningen die aan het artikel kleven. Deze notitie markeerde de rol van de Onderwijsraad als hoeder van artikel 23 van de Grondwet.

Vanuit dezelfde rol kijkt de Onderwijsraad nu vooruit en bezielt het grondwetsartikel in het licht van de democratische rechtsstaat. Bij discussies en controverses rondom de vrijheid van onderwijs is lange tijd vooral aandacht geweest voor de ruimte voor de eigen visie en identiteit van de school. Die eenzijdige nadruk vindt de raad niet meer passen bij deze tijd. Het is nodig om de ‘common ground’ in het onderwijs meer te benadrukken: wat is zo belangrijk en gemeenschappelijk in onze samenleving dat alle kinderen er op alle scholen kennis van moeten nemen? En waarvoor hoort juist géén ruimte te zijn op school, wat mag niet? De raad adviseert de overheid om helder af te bakenen wat moet, wat mag en wat niet mag in het onderwijs. De democratische rechtsstaat biedt daarvoor hét normatieve kader. Want het is de plicht van iedere school, openbaar en bijzonder, om alle leerlingen te leren hoe zij vanuit hun eigen overtuiging, waarden en normen kunnen functioneren in een open en vrije samenleving en daaraan bijdragen. Het verhaal over de overtuiging en visie van de school is voor de Onderwijsraad nadrukkelijk iets wat een school kan toevoegen aan deze verplichte gemeenschappelijke kern. En niet andersom.

De vrijheid van onderwijs maakt de zo belangrijke verscheidenheid binnen het onderwijs mogelijk en komt tegemoet aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde (levens)overtuiging, religie of pedagogische opvatting. Daarom geeft de raad met dit advies een richtsnoer voor wat de rijksoverheid van scholen hoort te eisen. En welke grenzen aan de vrijheid van onderwijs de overheid duidelijker moet stellen en scherper moet bewaken. Zodat de vrijheid van onderwijs – de ruimte in het onderwijs voor de eigen overtuiging en pedagogische opvattingen – toekomstbestendig is binnen de democratische rechtsstaat en de Nederlandse samenleving. Een samenleving die zich kenmerkt door eenheid in verscheidenheid en die het past om rechtvaardigheid, mede gezien vanuit het perspectief van de rechten van het kind, te verenigen met vrijheid.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Baken helder af wat in het onderwijs moet, wat mag en wat niet mag als het gaat om de vrijheid van onderwijs. En neem daarbij de democratische rechtsstaat als normatief kader. Dat adviseert de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet in dit advies *Grenzen stellen, ruimte laten*. Scholen hebben zich aan het kader van de democratische rechtsstaat te houden, leveren er een bijdrage aan en mogen het niet ondermijnen. Dit geldt ook voor de overheid. Die moet de grenzen aan de vrijheid van onderwijs duidelijker aangeven en deze scherper handhaven. Die begrenzing is nodig zodat de vrijheid van onderwijs, de ruimte in het onderwijs voor de eigen overtuiging en pedagogische opvattingen, toekomstbestendig is binnen de democratische rechtsstaat en de samenleving.

De vrijheid van onderwijs is van oudsher een kenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel en van de Nederlandse samenleving, net als de zorg die de overheid voor het onderwijs heeft. De vrijheid van onderwijs maakt verscheidenheid binnen het onderwijsbestel mogelijk en komt tegemoet aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde pedagogische opvatting, (levens)overtuiging of religie. Met dit advies benadrukt de Onderwijsraad dat de vrijheid van onderwijs grenzen kent en niet vrijblijvend is. Waar liggen die grenzen precies? Hoe en aan de hand waarvan zijn die te bepalen? En hoe zijn ze te handhaven? In dit advies *Grenzen stellen, ruimte laten* beantwoordt de Onderwijsraad de vraag: Hoe zijn grenzen aan de vrijheid van onderwijs en overheidszorg duidelijker te bepalen? Dit advies is een vervolg op de informerende notitie over artikel 23, die de raad eind 2019 publiceerde.

Met het advies *Grenzen stellen, ruimte laten* geeft de Onderwijsraad een richtsnoer voor wat de rijksoverheid van scholen hoort te eisen en welke grenzen aan de vrijheid van onderwijs zij dient te bewaken. Ook geeft de raad aan welke grenzen de overheid zelf te respecteren heeft. De raad kijkt hierbij naar de vrijheid van richting én de vrijheid van inrichting. Het gaat daarbij om wat alle scholen moeten doen, wat ze niet mogen en op welke punten ze vrij zijn om vanuit een eigen visie te werken.

Advies:

Stel de democratische rechtsstaat nadrukkelijker centraal bij onderwijsvrijheid én overheidszorg

De raad adviseert om de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat meer centraal te stellen bij het bepalen van de grenzen aan onderwijsvrijheid en overheidszorg. De democratische rechtsstaat biedt een kader met spelregels die noodzakelijk en voorwaardelijk zijn om binnen een open en vrije samenleving met elkaar samen te leven; in verscheidenheid, vreedzaam en op basis van gelijkwaardigheid. Scholen hebben zich aan dit kader te houden, leveren er een bijdrage aan en mogen het niet ondermijnen. Tegelijk benadrukt de raad dat ook voor overheidsinstanties de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat leidend zijn. De rijksoverheid moet de grenzen aan de vrijheid van onderwijs duidelijk aangeven, die grenzen handhaven en het goede voorbeeld geven.

Aanbeveling 1:

Vul de verplichte, gemeenschappelijke kern duidelijker in vanuit de democratische rechtsstaat

De ruimte waarin scholen vrij zijn om eigen keuzes te maken, wordt in de eerste plaats begrensd door wat iedere school moet doen. Die verplichtingen vormen de gemeenschappelijke kern van het onderwijs binnen het publiek bekostigde bestel.

De uitgangspunten van de democratische rechtsstaat maken dat de wetgever alle scholen hoort te verplichten om aan onderwijsinhoud en -doelen te werken die vallen onder de noemer 'democratisch burgerschap'. Die behoren tot de verplichte, gemeenschappelijke kern; naast voorschriften die vanuit andere overwegingen nodig zijn, bijvoorbeeld om de onderwijskwaliteit te waarborgen. Het is de opdracht voor iedere school, openbaar en bijzonder, om leerlingen te leren vanuit hun eigen idealen, waarden en normen te functioneren in een open en vrije samenleving en daaraan bij te dragen. Die opdracht is voor alle scholen hetzelfde, ongeacht de samenstelling van de leerlingenpopulatie of de grondslag van de school. Het verhaal over de eigen overtuiging vanuit de grondslag van de school is voor de Onderwijsraad nadrukkelijk iets wat een school kan toevoegen aan deze verplichte, gemeenschappelijke kern. En niet andersom.

Het Nederlandse onderwijs in democratisch burgerschap kan en moet beter, doordachter en systematischer. De raad heeft daar eerder op gewezen, net als anderen. Het is zeer

verontrustend dat onderzoek en diverse internationale vergelijkingen aantonen dat Nederlandse jongeren beperkte kennis hebben van democratie en rechtsstaat.

De opdracht voor scholen te werken aan democratisch burgerschap hoort duidelijk en scherp in de wet te staan. De nieuwe wettelijke burgerschapsopdracht voldoet als basis, maar vergt volgens de raad nadere uitwerking. Waaraan scholen aandacht horen te besteden, moet preciezer zijn aangegeven in de kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's, de samenstelling van profielen en generieke kwalificatie-eisen. Via die weg hoort de overheid te waarborgen dat democratisch burgerschap een plek heeft in het curriculum van elke school.

Aanbeveling 2:

Definieer de buitengrens scherp aan de hand van de democratische rechtsstaat

De ruimte waarin scholen vrij zijn om eigen keuzes te maken, wordt in de tweede plaats begrensd door wat niet mag binnen een school. Die verboden vormen de buitengrens van de vrijheid van onderwijs.

De democratische rechtsstaat is de basis om die buitengrens te bepalen. Vanuit de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat bezien zijn sommige situaties, praktijken en uitingen binnen scholen verboden. Belangrijke normen daarbij zijn bijvoorbeeld non-discriminatie, de gelijkwaardigheid van alle mensen, verdraagzaamheid, niet oproepen tot geweld en afwezigheid van dwang tussen burgers onderling.

De vrijheid van onderwijs wordt niet alleen begrensd door de onderwijswetten, maar ook door gelijkebehandelingswetgeving, het rechtspersonenrecht, het strafrecht en het civiele aansprakelijkheidsrecht. Het is volgens de raad zaak dat de rijksoverheid er scherper op toeziet dat scholen en schoolbesturen deze wetgeving naleven en dat de overheid handhaaft en maatregelen neemt als de buitengrens wordt overschreden.

Drie principes bij fricties

Het is inherent aan een vrije en open samenleving dat belangen, rechten en vrijheden kunnen botsen. Zo kan er ook frictie rondom scholen ontstaan. De raad noemt drie principes om bij frictie te beoordelen of een school handelt binnen de grenzen aan de vrijheid van onderwijs.

1. Een school hoort altijd aandacht te besteden aan democratisch burgerschap als onderdeel van de verplichte, gemeenschappelijke kern zoals voorgeschreven in wet- en regelgeving.
2. Een school heeft daarnaast en daarenboven ruimte om eigen overtuigingen en opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Een school mag een eigen verhaal toevoegen aan de verplichte, gemeenschappelijke kern en daarop het schoolbeleid en de schoolorganisatie inrichten. Een bijzondere school kan dat eigen verhaal ontleen aan een godsdienst of andere levensbeschouwing.
3. De ruimte om eigen overtuigingen en opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen wordt begrensd door het discriminatieverbod en de plicht van een school af te zien van dwang en indoctrinatie. Dat laatste behelst ook de plicht om respect op te brengen voor de vrijheid van leerlingen, in het bijzonder hun recht om in vrijheid een overtuiging al dan niet aan te nemen. Het is niet toegestaan om binnen het onderwijs overtuigingen over te dragen die onverenigbaar zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat of die ertegen indruisen.

De raad past de principes in dit advies toe op recente kwesties over onderscheid naar levensovertuiging bij toelatingsbeleid, seksualiteit en man-vrouwverhoudingen in lesmateriaal, leerlingen voor of tijdens lessen scheiden naar geslacht, en religie-gerelateerde kledingvoorschriften op scholen.

Aanbeveling 3:

Hanteer de democratische rechtsstaat ook als richtsnoer voor overheidszorg

De democratische rechtsstaat is ook een richtsnoer voor hoe de overheid haar zorg voor het onderwijs hoort in te vullen. Er vloeien opdrachten uit voort om de verplichte, gemeenschappelijke kern en de buitengrens te bepalen en te handhaven, dus om te handelen. In een democratische rechtsstaat is de overheid de enige die legitiem en gezaghebbend kan afdwingen dat alle scholen bepaalde inhoud aan de orde stellen en de enige die dwingend grenzen kan stellen en bewaken. De raad vindt dat de

overheid dit ook daadwerkelijk hoort te doen. Dit kan volgens de raad met het bestaande instrumentarium binnen de huidige wetgeving. Bij het handhaven van de buitengrens adviseert de raad om niet alleen, of altijd, naar de Inspectie van het Onderwijs te kijken. Ook andere overheidsinstanties hebben stevige bevoegdheden om grensoverschrijdingen aan de kaak te stellen en te stoppen.

De democratische rechtsstaat legt de overheid ook beperkingen op. De raad beveelt aan om het bepalen van grenzen over te laten aan de formele wetgever, lagere regelgevers en de rechter. Normstelling is geen taak voor uitvoerende, toezichthoudende of handhavende overheidsinstanties. Dat betekent dat overheidsinstanties een school alleen mogen afrekenen op eisen die van tevoren gesteld en kenbaar zijn. En bovenal horen overheidsinstanties altijd zelf het goede voorbeeld te geven door de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat in acht te nemen en vrijheid en verscheidenheid te respecteren.





1 in leiding

Blijven zoeken naar grenzen

In hoeverre is er in Nederland plaats voor fundamenteel verschillende opvattingen over onderwijs? Waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs? Artikel 23 draait om die vragen. In een veranderende samenleving staan oude antwoorden ter discussie. Daarbij komen voortdurend vragen op naar grenzen aan de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg.

Spiegels én vensters

Van spiegels vensters maken. Zo formuleerde de Amerikaanse journalist en docent Sydney J. Harris (1917-1986) het doel van onderwijs.¹ Daarmee reikte hij twee sprekende beelden aan. In de moderne samenleving draagt het onderwijs eraan bij dat mensen en groepen niet alleen 'zichzelf zien', maar ook oog krijgen voor 'de ander' en het grotere geheel waarvan ze, samen met die ander, deel uitmaken.

Voor de Onderwijsraad is het een nuttige metafoor om aan te geven dat beide elementen bij goed onderwijs horen: vensters én spiegels. De spiegels staan voor het proces waarin een kind of jongere leert zichzelf te zien, op zichzelf te reflecteren en een eigen identiteit te ontwikkelen. De vensters staan voor de relatie tot anderen, je positie en je functioneren binnen de samenleving en de wereld. Onderwijs gaat ook dáárover. De school is er immers ook om voor jonge mensen een blik te openen op de wijde wereld met een veelheid aan opvattingen en leefwijzen en alle mogelijkheden die zij daarin kunnen benutten. De school hoort een plek te zijn waar leerlingen leren samen te leven en samen te werken ondanks, of dankzij, verschillen. Een plek waar ze leren dat ze onderdeel vormen van grotere gehelen; van lokaal tot mondiaal en van de eigen familie tot de mensheid. Een plek waar ze meekrijgen hoe mensen in de samenleving met elkaar omgaan en waar ze leren andere perspectieven en 'de ander' te zien.

Net als spiegels zijn vensters in het onderwijs nooit neutraal. Het zijn kaders van waaruit je naar jezelf en de wereld kijkt. Daar komen tradities, beelden van de samenleving, mens- en wereldvisies, overtuigingen en pedagogische opvattingen bij kijken. Het kan gaan om tradities, overtuigingen of opvattingen van waaruit schoolbestuur, -leider en -team de eigen identiteit van de school vormgeven of van waaruit ouders² hun kinderen onderwezen willen zien. Door ruimte hiervoor komt onderwijs tegemoet aan de wens en voorkeur van ouders om het onderwijs op school te laten aansluiten bij de opvoeding thuis, om kinderen iets mee te geven van de eigen tradities, overtuiging en achtergrond of juist om hen in aanraking te brengen met andere tradities en stromingen in de samenleving.³ Tegelijk heeft de overheid wensen over maatschappelijke functies van onderwijs, en gedachten over welke kennis, vaardigheden en houdingen horen bij opgroeien in de Nederlandse samenleving, in openheid naar de rest van Europa en de wereld.

Deze kanten van vensters openen en spiegels bieden waarin het kind zichzelf ziet, kunnen goed samengaan, elkaar versterken of schuren. In dat laatste geval komen in het maatschappelijk debat al snel vragen op naar de grenzen aan de vrijheid van onderwijs en de grenzen aan de overheidszorg voor het onderwijs. Wanneer nemen scholen 'te veel vrijheid'? Wat mogen zij niet doen? En wat mag de overheid dwingend opleggen aan scholen of juist verbieden? De beantwoording van deze vragen is nooit 'af'.

Artikel 23 in een notendop⁴

Zoals de Onderwijsraad in zijn notitie *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* uiteenzet, komen vrijheid en zorg samen in artikel 23 van de Grondwet. De Grondwet vraagt van de wetgever steeds te zoeken naar een evenwicht tussen overheidszorg en vrijheid dat past bij de actuele maatschappelijke situatie.⁵ De vrijheid van onderwijs en de overheidszorg in artikel 23 van de Grondwet zijn levende concepten. Net als bij andere grondrechten bewegen de invulling ervan en de verhouding ertussen mee in de tijd.

De Grondwet draagt de regering een aanhoudende zorg voor het onderwijs op. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de inrichting en het functioneren van het stelsel van onderwijsvoorzieningen. Artikel 23 geeft een aantal manieren waarop de overheid dit kan doen: toezicht houden, bekwaamheids- en deugdelijkheidseisen stellen, bekostigen en overal in het land openbaar onderwijs (laten) aanbieden. De overheid dient het aanbod aan openbaar onderwijs te waarborgen en hoort vanuit haar zorg voor onderwijs de maatschappelijke functie van scholen te bewaken, evenals het recht op onderwijs van het kind en publieke waarden zoals onderwijskwaliteit en toegankelijkheid. Tegelijk waarborgt de Grondwet sinds 1848 de vrijheid van onderwijs. Die vrijheid draait om ruimte voor eigenheid en ruimte voor particulier initiatief. Via de vrijheid van stichting en de financiële gelijkstelling, die in 1917 in de Grondwet kwam te staan, kunnen private personen en organisaties binnen het publiek bekostigde onderwijsbestel een school beginnen met geld van de overheid. Zo'n school vanuit particulier initiatief wordt 'bijzonder'

¹ 'The whole purpose of education is to turn mirrors into windows.'

² Waar de raad spreekt van 'ouders', bedoelt hij ook verzorgers en een alleenstaande ouder.

³ Onderwijsraad, 2012a, p. 35.

⁴ Voor een meer uitgebreide uiteenzetting van wat de vrijheid van onderwijs omvat en wat in artikel 23 van de Grondwet staat, zie Onderwijsraad, 2019. Zie bijvoorbeeld ook Mentink et al., 2021; Hooge, 2017.

⁵ Onderwijsraad, 2019.

genoemd. De vrijheid van inrichting en de vrijheid van richting samen bieden alle bijzondere scholen ruimte om – binnen wettelijke kaders – een eigen identiteit vorm te geven en naar eigen inzicht onderwijs te verzorgen.

Mede door de vrijheid van inrichting beschikken Nederlandse schoolbesturen over meer autonomie dan hun tegenhangers in de meeste andere landen.⁶ De vrijheid van onderwijs vraagt terughoudendheid van de overheid. Vanwege de pedagogische autonomie van openbare scholen geldt de vrijheid van onderwijskundige inrichting feitelijk ook voor het openbaar onderwijs. Ook daar is handelingsruimte voor onderwijsprofessionals om hun vak uit te oefenen immers belangrijk.

In een ontzuilde samenleving behelst bijzonder onderwijs minder dan vroeger een beperkt aantal duidelijk te onderscheiden 'richtingen'.⁷ Het gaat nu eerder over de visie en opvatting van 'goed onderwijs' van waaruit de school handelt en leerlingen onderwijst, oftewel het eigen karakter en de eigen visie van de individuele school. Zo heeft elke school een eigen identiteit, al kunnen meerdere scholen een identiteit delen.

Die identiteit kent vele invullingen.⁸ Een school – openbaar of bijzonder – mag aanvullende doelen stellen, de interne sfeer en omgangsvormen bepalen, inhoud toevoegen en kiezen voor een organisatievorm, personeelsbeleid, een pedagogisch concept, leermiddelen en didactische benaderingen die bij de eigen onderwijsvisie passen. Door autonomie voor scholen op pedagogisch en onderwijskundig vlak kent Nederland bijvoorbeeld publiek bekostigde montessorischolen en jenaplanscholen. Denk ook aan inhoudelijke profielen zoals kunst, techniek en wereldburgerschap. Aangezien bijzonder onderwijs niet van een overheid uitgaat, mag in dat onderwijs bij de eigen identiteit van de school ook sprake zijn van inspiratie vanuit een godsdienst of levensbeschouwing, maar dat hoeft niet.⁹

1.1 Aanleiding: vrijheid van onderwijs ter discussie

Diverse kwesties en gebeurtenissen hebben de maatschappelijke en politieke discussie over de vrijheid van onderwijs weer aangewakkerd. Denk aan de ophef rond passages over seksualiteit in lesmateriaal van islamitische en christelijke scholen, en identiteitsverklaringen van reformatische scholen.¹⁰ Denk ook aan klachten over de methoden waarmee de Inspectie van het Onderwijs het themaonderzoek naar burgerschapsonderwijs aanpakte.¹¹ Volgens de een gaat een aantal scholen over de grens van het toelaatbare of is er te veel ruimte voor eigen opvattingen.¹² Volgens anderen dringt de overheid steeds meer een uniform mens- en maatschappijbeeld op aan scholen en holt zij de pluriformiteit van het onderwijsbestel uit.¹³ Het gaat om fundamentele zaken – soms zelfs om botsende waarden – waarbij het over en weer pijn kan doen. Daardoor komen voortdurend vragen op of scholen en overheidsinstanties wel binnen de grenzen blijven en wat die grenzen eigenlijk zijn.

⁶ OESO, 2011.

⁷ Inmiddels heeft de wetgever met de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen geregeld dat een schoolbestuur bij de aanvraag voor bekostiging voor een nieuwe school geen specifieke richting meer hoeft op te geven en dat de prognose van het aantal leerlingen dat de nieuwe school zal tellen, niet meer richtinggebonden is. Deze wet is op 1 juni 2021 in werking getreden.

⁸ De Onderwijsraad heeft eerder al gepleit voor een ruime, open interpretatie van de vrijheid van onderwijs om recht te doen aan de pluriformiteit in de samenleving en in het onderwijs. Onderwijsraad, 2012a, p. 39-40. Voor een brede opvatting van de 'schoolidentiteit' zie ook De Wolff, 2000, p. 52, en Beemsterboer, 2018, p. 98-103. Zie verder Den Bakker, 2013, p. 17; Bernts et al., 2018, p. 11; Vos, 2014, p. 54; Deinum et al., 2014, p. 107; Miedema & Vroom, 2002, p. 15.

⁹ Sinds de inwerkingtreding van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen heeft een bijzondere school geen levensbeschouwelijke grondslag meer te hebben om voor bekostiging in aanmerking te komen. Het karakter van openbaar onderwijs ligt wettelijk vast. Het gaat uit van verscheidenheid van godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden. Zie bijvoorbeeld artikel 46 WPO. Dat neemt niet weg dat openbare scholen ook ruime beslissingsruimte hebben als het gaat over pedagogisch concept, didactiek en schoolorganisatie.

¹⁰ Holdert & Kouwenhoven, 2019; Valk, 2020; Vroegindewij, 2020b; Den Hollander, 2020; Rijke, 2021, p. 9-12; Pointer, 2020; OCW, 2020d; <https://www.trouw.nl/nieuws/orthodoxe-school-onveilig>; <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/mogen-reformatische-scholen-eisen-dat-ouders-homoseksualiteit-afwijzen-verbieden-zet-alleen-maar-kwaad-bloed>; <https://nos.nl/artikel/2356067-mijn-homoseksualiteit-voelde-op-school-als-cadeau-dat-ik-nooit-uit-kon-pakken.html>; VGS & VBSO, 2020; Hehenkamp, 2020; <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/homoseksualiteit-op-een-reformatische-school-in-rotterdam-niemand-gelooft-meer-dat-het-weggaat-als-je-maar-veel-bidt>

¹¹ Ten Voorde, 2020; Vroegindewij, 2020a; Remie, 2020; Bouw & Ten Voorde, 2020; Rijke, 2021, p. 6.

¹² Klei, 2012; Truijens, 2019; Verhoef, 2015, p. 14, p. 114-116, p. 173-181; Bilic, 2020; Van Walsum, 2020; Vink, 2019; De Jong & Dorbeck-Jung, 2019; Frijlink & Teegelbeckers, 2019.

¹³ Hertzberger, 2020; Ten Hooven, 2020; Dujardin, 2020; Den Hollander, 2020; Vroegindewij, 2020d; Hendriks & Frankemölle, 2020; Joosten, 2017, p. 58-61; Spijker, 2014, p. 8-9; Frissen, 2013; Remie, 2020; Mulder, 2020; Kunz, 2019; Van der Zee, 2019; Van Peperstraten, 2019; Van den Brink, 2020.

Het is zeer aannemelijk dat zulke discussies blijven opspelen. Discussie over de vrijheid van onderwijs is van alle tijden.¹⁴ De actuele maatschappelijke context bepaalt waar het accent op ligt binnen die discussie.

Artikel 23: omgaan met verschil binnen een publiek bekostigd bestel

De discussie over de vrijheid van onderwijs komt neer op de vraag hoe verschillend mag worden gedacht over 'goed onderwijs' binnen het publiek bekostigde onderwijs; hoe 'eigen' een school mag zijn. Een van de redenen waarom artikel 23 zo geformuleerd is als het is, ligt erin dat weliswaar niet eenduidig en objectief vaststaat wat 'goed onderwijs' is, maar in de samenleving wel de wens leeft tot een gedeelde basis hierin. Het is de vraag hoe een plaats te geven aan de variatie aan opvattingen, onenigheid en verschil, maar wel binnen één samenleving, binnen één publiek bekostigd onderwijsbestel.

Scholen opereren in een pluriforme samenleving waarin verschillen bestaan in morele opvattingen en leefwijzen, die rechtstreeks raken aan de opvoeding van kinderen. In de basis is de huidige discussie over artikel 23 daarmee niet anders dan toen Thorbecke de vrijheid van onderwijs in de Grondwet schreef. Of toen iets meer dan honderd jaar geleden een compromis werd bereikt over de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en over de bevoegdheid van de overheid om deugdelijkheidseisen te stellen aan het bijzonder onderwijs. Het gaat nog altijd om het schuren en botsen van pluriformiteit, al zijn de maatschappelijke verhoudingen ondertussen veranderd.

Verwachtingen van scholen onduidelijk

Dat in de huidige maatschappelijke context discussie opspeelt over de vrijheid van onderwijs, wordt versterkt doordat niet altijd helder is waaraan scholen moeten voldoen en hoe zij aan tegengestelde verwachtingen vanuit overheid, samenleving, ouders en leerlingen kunnen voldoen.

De raad ziet onzekerheid bij scholen over wanneer ze wel of niet goed zitten als ze hun eigen identiteit tot uitdrukking willen brengen. Als in politiek en media discussie ontstaat – bijvoorbeeld over lesmateriaal, huisregels van een school of uitingen van leraren – is vaak onduidelijk of sprake is van overschrijding van wettelijke grenzen of dat het gaat om een confrontatie van verschillende, elk voor zich legitieme morele opvattingen die binnen een vrije samenleving mogen bestaan.¹⁵

Scholen en leraren worstelen verder met de vraag hoe ze bij alle veranderingen en spanningen in de samenleving invulling horen te geven aan hun maatschappelijke opdracht. Leerlingen nemen zeer verschillende achtergronden, gebruiken, mensbeelden, politiek-maatschappelijke opvattingen, normen- en waardenkaders mee de school in.¹⁶ En ze reageren van daaruit verschillend op actuele gebeurtenissen in Nederland of elders in de wereld. Zo komen spanningen in de samenleving ook de school binnen.

Overheidsinstanties zijn zoekende

Binnen de overheid neemt de Onderwijsraad een behoefte waar aan 'vaste grond' om incidenten en controversiële kwesties te benaderen. Daarbij komt dat de grotere aandacht voor de rechten van het kind vraagt om nieuwe afwegingen, bijvoorbeeld ten opzichte van de vrijheid van ouders.¹⁷ Met diverse wetsvoorstellen schept de regering al meer duidelijkheid over de opdracht aan scholen en de positie van overheidsinstanties. Denk aan de onlangs in werking getreden Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

In ons onderwijsbestel heeft de rijksoverheid zowel een zorg voor het onderwijs als de plicht om vrijheid van scholen te respecteren, te faciliteren en te waarborgen. Als kwesties in het nieuws komen, klinkt al snel de roep om ingrijpen bij een school of schoolbestuur, om meer instrumenten daarvoor en om wijziging van artikel 23. In andere gevallen leidt (lokale) politieke druk er bijvoorbeeld toe dat rechten van schoolbesturen en ouders in de knel komen; soms zelfs zodanig dat die rechten via de rechter of door ministerieel ingrijpen afgedwongen moeten worden.¹⁸

¹⁴ Rietveld-van Wingerden, 2012; Dane & Mentink, 2012; Mentink & Vermeulen, 2007, p. 32; Thurlings, 1998, p. 11-109; Exalto, p. 2-17, p. 17-18.

¹⁵ Inspectie, 2020a, p. 15, p. 70-71.

¹⁶ Bouma & Kuiper, 2020; Kouwenhoven et al., 2020; Sijbers et al., 2015.

¹⁷ Huisman, 2011, p. 31-32; Zoontjens, 2019b, p. 34; Van Schoonhoven, 2021a; Hirsch Ballin, 2021; Hermans, 2021, p. 9-10.

¹⁸ OCW, 2020b; Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:263 (Westland); OCW, 2020c; Eck, 2019.

1.2 Adviesvraag: hoe zijn grenzen aan vrijheid van onderwijs en overheidszorg duidelijker te bepalen?

De vrijheid van onderwijs is van oudsher een kenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel – en van de Nederlandse samenleving.¹⁹ De vrijheid van onderwijs maakt verscheidenheid binnen het onderwijsbestel mogelijk en komt tegemoet aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde pedagogische opvatting of (levens)overtuiging. De Onderwijsraad benadrukt dat deze vrijheid noch onbegrensd, noch vrijblijvend is. Net als de overheidszorg kent de vrijheid van onderwijs grenzen. Maar waar liggen die grenzen? Hoe en aan de hand waarvan zijn die te bepalen?

Met dit advies uit eigen beweging wil de Onderwijsraad bijdragen aan het huidige debat over artikel 23 van de Grondwet. De raad reikt een richtsnoer aan voor wat de rijksoverheid van scholen hoort te eisen – in de zin van geboden en verboden – en schetst welke grenzen overheidsinstanties te respecteren hebben. Met dit advies richt de Onderwijsraad zich in eerste instantie tot de wetgever en andere overheidsinstanties. Dat doet de raad aan de hand van de volgende vraag:

Hoe zijn grenzen aan de vrijheid van onderwijs en overheidszorg duidelijker te bepalen?

De raad kijkt hier vooral naar de vrijheid van richting én de vrijheid van inrichting. Het gaat om wat alle scholen moeten doen, wat ze niet mogen en op welke punten ze vrij zijn om vanuit een eigen visie te werken.

De raad kiest in dit advies voor een focus op de democratische rechtsstaat. Die biedt een kader om diverse controversiële kwesties rondom artikel 23 te benaderen. Met die focus biedt dit advies geen uitputtend antwoord op alle kwesties die rondom de vrijheid van onderwijs spelen.

Zo wordt die vrijheid in maatschappelijke discussies ook in verband gebracht met segregatie. Het bestaan van scholen op religieuze grondslag blijkt echter in zeer beperkte mate bij te dragen aan segregatie.²⁰ In het basisonderwijs is vooral de segregatie naar opleidingsniveau van de ouders hoog. De segregatie naar inkomen en etnische achtergrond is lager, maar nog substantieel. Het voortgezet onderwijs vertoont een vergelijkbaar beeld. Er is geen duidelijk verschil tussen bijzondere en openbare scholen als het gaat om hun bijdrage aan segregatie. Er zijn vooral verschillen tussen individuele scholen. De grootste typen bijzondere scholen – protestants-christelijk en rooms-katholiek – dragen in het algemeen beduidend minder dan gemiddeld bij aan segregatie – niet méér dan openbare scholen en vaak juist minder. Voor het openbaar onderwijs verschilt de bijdrage aan segregatie sterk van school tot school. Scholen van ‘kleine religieuze stromingen’, zoals islamitische, hindoestaanse, evangelische en joodse scholen, dragen wel relatief meer bij aan segregatie naar opleiding en etnische achtergrond. Het gaat om enkele tientallen scholen. Algemeen bijzondere scholen (scholen onder een privaat bestuur zonder religieuze grondslag) en vrije scholen (antroposofisch) dragen relatief veel bij aan segregatie naar opleiding en inkomen van ouders. Van scholen van een kleine christelijke richting (bijvoorbeeld reformatorisch) is de extra bijdrage aan segregatie ongeveer gemiddeld. In het voortgezet onderwijs wordt segregatie vooral versterkt doordat leerlingen worden onderverdeeld naar onderwijsvorm (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo).²¹ De raad heeft eerder al gewezen op informele selectie door de combinatie van keuzevrijheid van ouders en vrijheid van inrichting van scholen.²²

In discussies over kansen(on)gelijkheid wordt ook op de vrijheid van inrichting gewezen. In andere adviezen heeft de relatie tussen kansengelijkheid en de inrichting van het onderwijs de volle aandacht van de raad, zoals in het advies *Later selecteren, beter differentiëren*.²³

De lijn van dit advies is toepasbaar op alle onderwijssectoren. De discussie over artikel 23 van de Grondwet richt zich echter met name op het primair en het voortgezet onderwijs. Traditioneel focust de vrijheid van onderwijs zich hier ook op. Daarom gebruikt de raad in dit advies vooral voorbeelden uit die sectoren en sluit de gehanteerde terminologie daarbij aan.

De informerende notitie over artikel 23 van de raad van eind 2019 dient mede als basis voor dit advies.²⁴ Uiteenzettingen van wat artikel 23, de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg voor onderwijs inhouden, blijven hier daarom achterwege of blijven beperkt.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld De Rooy, 2002, p. 12, p. 155; Van der Burg, 2009, p. 16.

²⁰ <https://www.onderwijsraad.nl/adviezen/nieuws/2019/12/5/wist-u-dat-9>

²¹ Inspectie, 2018 en 2019b.

²² Onderwijsraad, 2019, p. 62-65.

²³ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2021a.

²⁴ Onderwijsraad, 2019.

1.3 Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding op dit advies heeft de Onderwijsraad literatuuronderzoek en een media-analyse uitgevoerd.²⁵ Verder is gesproken met een groot aantal deskundigen en mensen van organisaties in en rondom het onderwijs. Ook heeft een Vlaams-Nederlands seminar plaatsgevonden. Achter in dit advies staat een overzicht van geraadpleegde personen.

De raad heeft meerdere bijeenkomsten georganiseerd met mensen uit de onderwijspraktijk. Zo is met leraren van gedachten gewisseld tijdens workshops op scholen en discussietafels bij de OCW Praktijkspiegel. De raad voerde een panelgesprek met leraren en lerarenopleiders maatschappijleer. Er zijn rondetafelgesprekken gehouden met ouders. In een bijeenkomst van de JongerenOnderwijsraad is met leerlingen en studenten over de thematiek van dit advies gesproken. Op diverse plekken in het land zijn focusgroepen georganiseerd met schoolbestuurders en -leiders uit het primair en voortgezet onderwijs. Met schoolbestuurders en -leiders is ook gesproken tijdens bijeenkomsten van bestaande overlegplatforms binnen sector- of profielorganisaties. Tot slot is een focusgroep georganiseerd met OCW-beleidsmedewerkers.

Bij deze bijeenkomsten is gestreefd naar een representatieve samenstelling wat betreft openbaar en bijzonder onderwijs, diverse denominaties, schoolsoorten en geografische spreiding. Bij de focusgroepen met schoolbestuurders en -leiders zijn deelnemers daarom gericht uitgenodigd. Voor de rondetafelgesprekken met ouders is gewerkt met open aanmelding.

Tijdens een onderwijsdialoog op 9 december 2019 bij het Koningin Wilhelmina College in Culemborg gingen ruim honderd deelnemers met elkaar in discussie over diverse aspecten van artikel 23 van de Grondwet. Aanmelding voor de dialoog stond voor iedereen open, waarbij de uitnodiging in het bijzonder was gericht aan mensen uit de onderwijspraktijk. Als voorzet voor deze onderwijsdialoog schreven vier essayisten over het thema, elk vanuit een eigen perspectief.²⁶

In aanvulling op deze activiteiten zijn door anderen georganiseerde bijeenkomsten bijgewoond en heeft de raad een denkt-u-mee-oproep doen uitgaan. Van die oproep is ruim gebruikgemaakt om schriftelijke inbreng te leveren.

²⁵ Daar heeft onder andere een internationale vergelijking deel van uitgemaakt, in het bijzonder met België; Lievens, 2019.

²⁶ Glenn, 2019; El Hamidi, 2019; Hertzberger, 2019; Jensen, 2019. De essays zijn terug te vinden op <https://www.onderwijsraad.nl/actueel/nieuws/2019/12/6/essays-vrijheid-van-onderwijs>





advies

Stel de democratische rechtsstaat nadrukkelijker centraal bij onderwijsvrijheid én overheidszorg

De vrijheid van onderwijs past bij hoe de vrije en open samenleving in Nederland vorm heeft gekregen. Maar er zijn ook grenzen aan die vrijheid. De democratische rechtsstaat hoort nadrukkelijker naar voren te komen om die grenzen te bepalen.

De vrijheid van onderwijs maakt verscheidenheid binnen het onderwijsbestel mogelijk en komt tegemoet aan rechten van ouders en van groepen in de samenleving met een bepaalde (levens)overtuiging of religie. Deze vrijheid is traditioneel een pijler van de vrije en open samenleving die zich in Nederland heeft ontwikkeld. Maar die vrijheid kent ook grenzen. De raad vindt het nodig dat de rijksoverheid deze klip-en-klaar aangeeft en scherper handhaaft. De rijksoverheid heeft duidelijk te maken aan welke onderwijsdoelen en -inhoud elke school in Nederland in elk geval hoort te werken. Zij hoort ook helder te zijn over wat niet mag – welke grenzen een school niet mag overschrijden – en op te treden als een school over de schreef gaat.

De raad adviseert om de vraag naar grenzen aan de vrijheid van onderwijs en de invulling van de overheidszorg voor onderwijs nadrukkelijker te benaderen vanuit de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en respect voor verscheidenheid. Scholen hebben zich aan dit kader te houden, leveren er een bijdrage aan en mogen het niet ondermijnen. Tegelijk benadrukt de raad dat ook overheidsinstanties oog moeten houden voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

In dit advies gaat de raad in op wat dit betekent en wat het vraagt van overheidsinstanties, in het bijzonder de wetgever. Secundair vloeien daaruit richtsnoeren voort voor het handelen van scholen.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk zet de raad kort uiteen wat de democratische rechtsstaat is en welke uitgangspunten er deel van uitmaken (2.1). Vervolgens laat de raad zien dat de vrijheid van onderwijs haar basis vindt in de democratische rechtsstaat (2.2), maar er tegelijk door begrensd wordt (2.3). Aan het einde van dit hoofdstuk reikt de raad een model aan als kader om over die begrenzing te denken (2.4).

In de aanbevelingshoofdstukken 3 tot en met 5 werkt de raad dit advies uit: wat betekent het om de democratische rechtsstaat nadrukkelijker centraal te stellen? Hoofdstuk 3 gaat over de positieve begrenzing van de vrijheid van onderwijs: wat moet? De raad duidt aan wat – vanuit de democratische rechtsstaat bezien – behoort tot de verplichte onderwijshoud en -doelen voor alle scholen. Hoofdstuk 4 gaat over de negatieve kant van grensbepaling in het licht van de democratische rechtsstaat: wat mag niet? De raad geeft principes aan om in concrete kwesties te bepalen of sprake is van grensoverschrijding of niet. Ook kijkt de raad in hoeverre de huidige wetgeving al past bij die principes. In hoofdstuk 5 beschouwt de raad enkele controversiële kwesties: hoe bakenen de gemeenschappelijke kern en buitengrens de bandbreedte af waarbinnen de vrijheid van onderwijs speelt. In hoofdstuk 6 zet de raad ten slotte uiteen wat de democratische rechtsstaat betekent voor hoe overheidsinstanties met de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg voor onderwijs horen om te gaan.

2.1 Democratische rechtsstaat: gedeeld kader voor vrije en open samenleving

Als de democratische rechtsstaat als norm voor scholen en overheden centraal komt te staan, moet duidelijk zijn wat de democratische rechtsstaat betekent.

Op abstract niveau is de democratische rechtsstaat een sterk referentiepunt, dat niet of nauwelijks ter discussie staat.²⁷ Wie preciezer kijkt, ziet dat dit begrip op zeer uiteenlopende manieren wordt ingevuld en dat mensen verschillende accenten leggen. Deelnemers aan het publieke debat kleuren de democratische rechtsstaat verschillend in, ieder vanuit andere principes of waarden. Regelmatig wordt de democratische rechtsstaat selectief in stelling gebracht,²⁸ bijvoorbeeld door vanuit één uitgangspunt te redeneren, de democratische rechtsstaat in te vullen vanuit de eigen morele opvattingen of door de vrijheid of rechten van de een altijd voor te laten gaan op andere vrijheden of de vrijheid en rechten van anderen. Volgens de een moet vrijheid van onderwijs dan worden afgeschaft om de democratische rechtsstaat te beschermen. Volgens de ander behoort vrijheid van onderwijs juist tot de essentie van de democratische rechtsstaat als kader voor waardenpluraliteit en dienen overheidsinstanties zich daarom zo min mogelijk met het onderwijs te bemoeien. De raad vindt beide posities eenzijdig en staat een meer evenwichtige benadering voor. Het is daarbij essentieel dat binnen de democratie de dialoog tussen andersdenkenden gevoerd kan worden, ook als morele opvattingen zeer uiteenlopen en botsen.

²⁷ Hirsch Ballin, 2016, p. 31; WRR, 2002, p. 19-20.

²⁸ Zouridis, 2019, p. 93-94.

De democratische rechtsstaat vormt een kader met spelregels die noodzakelijk en voorwaardelijk zijn om binnen een open en vrije samenleving met elkaar samen te leven – in verscheidenheid, vreedzaam en op basis van gelijkwaardigheid.²⁹ Het is een gedeeld en verbindend kader voor mensen met uiteenlopende morele opvattingen en behorend tot diverse groepen in de samenleving. In die zin zijn de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat van een hogere orde; ze ontstijgen maatschappelijke verscheidenheid, gaan eraan vooraf en maken dat die verscheidenheid kan bestaan.³⁰

De samenleving is vrij omdat iedereen er in vrijheid kan leven zonder dwang vanuit medeburgers, ieder mag – binnen de grenzen van de wet – denken en doen wat hij of zij wil of vanuit de eigen overtuiging geboden acht. Mensen genieten er gelijkelijk fundamentele rechten en vrijheden.

De open samenleving staat voor openheid voor redelijke kritiek in de zin van bereidheid om in discussie te gaan, je te laten bevragen en kritiek niet bij voorbaat af te wijzen.³¹ Het staat ook voor openheid naar anderen en andersdenkenden. Mensen, groepen of de samenleving als geheel sluiten zich niet af van contacten met anderen of andere perspectieven en zienswijzen. Andersdenkenden worden niet uitgesloten of inferieur geacht. Dat geldt voor personen en groepen binnen de samenleving en voor de samenleving als geheel. Die samenleving definieert zichzelf niet als gemeenschap van gelijkgezinden. Een open samenleving biedt immers plek aan andersdenkenden. Daarbij past het niet om andersdenkenden bij voorbaat buiten de orde te verklaren omwille van hun overtuiging en opvattingen. Wie zich aan de spelregels houdt en mensenrechten erkent, komt zo een plek toe binnen het onderwijsbestel, ook als diegene binnen de samenleving dominante waarden niet deelt.³²

Vrijheid en openheid faciliteren verschil. Door verschillen tussen (groepen) mensen in achtergrond, opvattingen en leefwijzen te accepteren, open te staan voor 'de ander' en deze 'vrij te laten' ontstaat ruimte voor vreedzaam naast en met elkaar leven in verscheidenheid.³³

De democratische rechtsstaat veronderstelt een politieke orde met specifieke instituten en beginselen; en maatschappelijk draagvlak voor die orde.³⁴ Dit gaat over het handelen van overheidsinstanties, de overheidsorganisatie, machtsuitoefening en hoe bindende collectieve besluiten tot stand komen. Het gaat ook over de relatie van de overheid tot de samenleving. In navolging van de Amerikaanse pedagoog John Dewey wijst de raad erop dat democratie daarnaast een manier van samenleven is, buiten de sfeer van overheid en politiek.³⁵ De democratische rechtsstaat draait evenzeer om een cultuur, levende praktijken en omgangsvormen in de samenleving.³⁶

Hieronder zijn de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat uitgewerkt. De raad vindt dat de democratische rechtsstaat als kader en de onderwijswetgeving niet te zeer invulling mogen krijgen vanuit een bepaalde ideologische achtergrond, een bepaald mens- en maatschappijbeeld, één visie op 'het goede leven'.³⁷ Een brede invulling van democratische uitgangspunten raakt al snel aan levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen.³⁸ Het is dus zaak het kader te beperken tot echt noodzakelijke spelregels van een hogere orde. Alleen zo kan het een gedeeld kader voor de hele samenleving zijn en blijven.

Het gaat hier om een overzicht van hoe de raad de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat interpreteert. De raad beschrijft in dit advies tien uitgangspunten die een gemeenschappelijke deler vormen van hoe in Nederland over de democratische rechtsstaat gedacht wordt.³⁹ De democratische rechtsstaat kan in andere landen op een andere manier worden vormgegeven.

Het overzicht van uitgangspunten is samengesteld aan de hand van bronnen uit meerdere disciplines. Naast literatuur uit het staatsrecht en de politieke theorie is ook sociologisch en pedagogisch werk gebruikt.

²⁹ Onderwijsraad, 2018; Gauck, 2019, p. 11. Voor een vergelijkbare benadering zie Ontwikkelteam Burgerschap, 2019; Tjeenk Willink, 2018, p. 7; Schuyt, 2006, p. 125; Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, 2008; Onderwijsraad, 2018; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020, p. 10, 13; Putters, 2016; Putters, 2019, p. 220-222; Witteveen, 2014, p. 322-325.

³⁰ Etzioni, 1996, p. 197-210.

³¹ Popper, 1962, p. 108, p. 182; zie ook Bovens, 2020, p. 6-7.

³² Rawls, 2002, p. 62-67; Onderwijsraad, 2012b.

³³ Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 1, p. 3-5; Frissen, 2007, p. 13; Sacks, 2003, p. 47; WRR, 2020.

³⁴ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 35-36; Zouridis, 2019, p. 48-52.

³⁵ Dewey, 1916, p. 56; Onderwijsraad, 2012b; Biesta, 2016, p. 151-155.

³⁶ Hertogh, 2002; Dunn, 2005, p. 17; Zouridis, 2019, p. 99; Dekker & Den Ridder, 2016, p. 4.

³⁷ WRR, 2002, p. 35. Zie ook Zoontjens, 2019b, p. 38; Rijpkema, 2015, p. 156; Verhaeghe, 2017, p. 9; Vroegindeweij, 2020c.

³⁸ Onderwijsraad, 2018; Raad van State, 2019b.

³⁹ De specifieke bronvermeldingen staan in de volgende voetnoten. Zie met name Inspectie, 2020a, p. 22; Raad van State, 2019a; Voermans & Gerards, 2011; *Staatscourant* 5 juli 2006 nr. 128; WRR, 2002; artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie.

Uitgangspunten van de democratische rechtsstaat

Rechtmatigheid en betrouwbaarheid⁴⁰

Overheidsinstanties zijn gebonden aan het recht en handelen naar en binnen het recht.⁴¹ Dat dient de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en afwezigheid van willekeur. Overheidsinstanties handelen volgens zorgvuldige procedures en conform algemene, voorafgaande en kenbare regels. Het overheidshandelen is integer, bestendig en voorspelbaar. Elk overheidsingrijpen dat inbreuk pleegt op rechten en vrijheden, is gebaseerd op een wettelijke grondslag. Overheidsinstanties gebruiken hun bevoegdheden voor de doelen waarvoor deze verstrekt zijn. Overheidsinstanties respecteren rechten en vrijheden van burgers. En ze handelen in overeenstemming met beginselen van behoorlijk bestuur zoals het evenredigheidsbeginsel.

Onpartijdige en gematigde overheid

Overheidsinstanties zijn onpartijdig en niet bevooroordeeld. Ze handelen zonder aanzien des persoons en volgens het uitgangspunt dat iedereen gelijk is voor de wet. Overheidsinstanties erkennen en houden rekening met tal van (deel)belangen. In het bijzonder gelden de scheiding van kerk en staat en de neutraliteit van de overheid in levensbeschouwelijke zaken. Overheidsinstanties bekennen zich niet tot een visie op het goede leven en leggen zo'n visie niet op. Ze mengen zich niet in zaken van de geloofsleer en geven binnen het publieke domein gelijkelijk ruimte aan diverse stromingen.⁴² Machtsverdeling en controlemechanismen, tegenmacht en tegenspraak matigen het overheidshandelen.⁴³ Rechtsbescherming biedt mogelijkheden om overheidsinstanties te corrigeren.⁴⁴

Democratische overheid⁴⁵

Overheidsinstanties oefenen hun gezag uit namens de mensen die aan dat gezag zijn onderworpen. Dat gezag berust op hun basale instemming, onder andere doordat macht tijdelijk is en verworven op basis van vrije verkiezingen. Algemeen bindende normen komen tot stand of vervallen binnen transparante procedures en op basis van meerderheidsbesluitvorming, met respect voor minderheden.⁴⁶ De meerderheid vormt zich in een publiek debat over wat het algemeen belang behelst.⁴⁷ Burgers hebben gelijke politieke rechten en mogelijkheden tot geïnformeerde meningsvorming en deelname aan besluitvorming, al dan niet via vertegenwoordiging. Het is voor iedereen mogelijk om zijn of haar stem te laten horen. Macht wordt in het openbaar uitgeoefend. Er is sprake van publieke verantwoording over en controle op machtsuitoefening.

Beschermende en dienende⁴⁸ overheid

Overheidsinstanties stellen zich in dienst van alle burgers en dienen het algemeen belang. Ze beschermen en bevorderen rechten en vrijheden, waaronder sociale grondrechten en de zorg voor sociale rechtvaardigheid.⁴⁹ Ze waarborgen de naleving van het recht in de samenleving.⁵⁰ Door wetgeving en de handhaving ervan ordent de overheid maatschappelijke verhoudingen. Mensen ontnemen bescherming jegens medeburgers en overheidsinstanties aan de algemene geldigheid en binding van wetten.⁵¹ Iedereen heeft toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter om rechten te handhaven en geschillen met medeburgers te beslechten.

⁴⁰ Burkens et al., 1997, p. 33; Bellekom et al., 1998, p. 12-14; Kortman, 2008, p. 50-53, p. 326-334; Schuyt, 1987, p. 24; Schuyt, 2006, p. 130-131; Raz, 1979; ROB, 2020, p. 10; Zouridis, 2019, p. 104, p. 165-169; Van Ommeren, 2003, p. 9, p. 17.

⁴¹ WRR, 2002, p. 17, p. 23-24, p. 36; Annan, 2004; World Justice Project, 2020, p. 12; Venice Commission, 2016, p. 27-28; Kortmann, 2008, p. 50-53; De Jong & Dorbeck-Jung, 1997, p. 200-201; Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 24, p. 32-33; ROB, 2020, p. 10; Frissen, 2009, p. 66, p. 90-91.

⁴² Van Bijsterveld, 2018, p. 3, p. 74; Cliteur & Ellian, 2011, p. 149-153; Van der Burg, 2006; Van der Burg, 2009, p. 40; Tjeenk Willink, 2018, p. 14; Vermeulen, 2007, p. 10-11; Adams, 2009, p. 7-12; Nieuwenhuis, 2009, p. 57; Vermeulen & Aarrass, 2009, p. 85; Frissen, 2009, p. 21, p. 73; Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 7-8; CRM, 2017, p. 143-145. Specifiek voor het onderwijs, zie Leenknecht, 2000, p. 208-218; Van Schoonhoven, 2021a, p. 6.

⁴³ Frissen, 2009, p. 12.

⁴⁴ Raz, 1979; World Justice Project, 2020; ROB, 2020, p. 10.

⁴⁵ Democratie is een meervoudig begrip. Er zijn veel democratiemodellen aan de hand waarvan een democratische orde (institutioneel) vormgegeven kan worden binnen deze algemene uitgangspunten. Zie bijvoorbeeld Hendriks, 2006; Burkens et al., 1997, p. 183-199; Witteveen, 2014, p. 420-435; Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 32-33; Dunn, 2005, p. 19; Soder et al., 2001, p. 28-38.

⁴⁶ WRR, 2002, p. 49; ROB, 2020, p. 10; Frissen, 2007, p. 278.

⁴⁷ Witteveen, 2014, p. 421; Tjeenk Willink, 2019, p. 31.

⁴⁸ Scheltema, 1989; WRR, 2002, p. 51; De Jong & Dorbeck-Jung, 1997, p. 198-199, p. 214-221.

⁴⁹ Schlössels & Zijlstra, 2010; Bovens, 1998; Popper, 1962, p. 94; Grapperhaus, 2018, p. 14; Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, 2008.

⁵⁰ WRR, 2002, p. 20; Zouridis, 2019, p. 56.

⁵¹ ROB, 2020, p. 10; Grapperhaus, 2018, p. 31.

Erkenning van het bestaansrecht en gelijkwaardigheid van anderen⁵²

Alle mensen zijn gelijkelijk mens, ondanks het 'anders' zijn door verschil in persoonlijke kenmerken of verschil in opvattingen, waarden of leefwijze.⁵³ Mensen (h)erkennen de 'ander' als een mens die mag zijn en over een gelijke waardigheid beschikt.⁵⁴ Die menselijke waardigheid is onaantastbaar. Mensen worden niet afgewezen of anders behandeld om wie ze zijn. Gelijke behandeling en non-discriminatie zijn belangrijke uitgangspunten.⁵⁵

Geweldloosheid en zelfbeschikking

Conflicten worden vreedzaam opgelost. Dwang gaat alleen uit van de overheid, waar het geweldsmonopolie berust. Binnen verhoudingen tussen burgers bestaat geen (formele) dwang. Zo legt niemand zijn morele opvattingen dwingend aan anderen op;⁵⁶ mensen dwingen elkaar niet om van overtuiging te veranderen, noch om bepaalde dingen niet of juist wel te doen. Het feit dat iemand iets mag vinden en uitdragen, maakt nog niet dat anderen daarnaar horen te handelen of dat die persoon dat van hen mag eisen. Mensen zijn vrij om sociale verbanden aan te gaan of te verlaten, om bepaalde denkbeelden aan te hangen of er afstand van te nemen.

Genot van fundamentele rechten en vrijheden

Mensen genieten fundamentele rechten en vrijheden, waaronder de rechten van het kind. Denk aan de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging, vergadering en betoging, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (inclusief de vrijheid om niet te geloven), eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam.

Wederkerigheid in aanspraak op rechten en vrijheden

Mensen brengen respect op voor elkaars fundamentele rechten en vrijheden. Wie aanspraak maakt op vrijheid, erkent daarmee ook andere vrijheden, de vrijheid van anderen en dat de vrijheid van de ander een rechtvaardige beperking aan de eigen vrijheid kan stellen.

Respect voor verscheidenheid en openheid

Fundamentele verschillen in opvattingen, overtuigingen en leefwijzen kunnen en mogen bestaan. Mensen geven elkaar ruimte om 'anders' te zijn.⁵⁷ Minderheden hoeven zich niet te schikken naar de meerderheid.⁵⁸ Ondanks verschillen heeft iedereen de mogelijkheid deel te nemen aan de samenleving.⁵⁹ Met elkaar samenleven bij verscheidenheid vraagt om oprechte openheid naar de ander, de mogelijkheid van dialoog – een open gesprek – ondanks verschillen en uiteenlopende opvattingen en overtuigingen. Tussen (leden van) onderscheiden groepen bestaat de mogelijkheid van en bereidheid tot vrije interactie en communicatie.⁶⁰ Zo'n dialoog tussen andersdenkenden vergt dat mensen over en weer erkennen dat de ander ook een legitiem standpunt kan hebben en dat de eigen positie betwist kan worden.⁶¹

Verdraagzaamheid

Verdraagzaamheid is een wezenlijke deugd. Deze staat voor acceptatie dat anderen anders zijn, andere morele opvattingen hebben en dingen vinden, zeggen en doen die je zelf onjuist acht of zelfs ten diepste afkeurt, ook al doet het pijn. Bij verdraagzaamheid gaat het om de acceptatie van de ander als mens, diens recht om te zijn en diens recht iets te vinden en te handelen. Het vergt niet dat mensen de opvattingen, uitspraken of gedragingen van anderen ook goedkeuren, positief waarderen of even juist en waar achten als de eigen opvattingen of het eigen gedrag. Verdraagzaamheid staat niet gelijk aan onverschilligheid of relativisme.⁶²

⁵² Dunn, 2005, p. 174; Popper, 1962, p. 94; Hirsch Ballin, 2016, p. 90-91.

⁵³ Sacks, 2003, p. 45.

⁵⁴ Dijkman, 2011.

⁵⁵ Jägers & Loof, 2021; Dijkman et al., 2011.

⁵⁶ Sacks, 2003, p. 21.

⁵⁷ 'Anders zijn' gaat hier over verschillen tussen mensen – persoon A verschilt op een aantal aspecten van persoon B. Het gaat niet om afwijking van een standaard van normaliteit.

⁵⁸ Van der Burg, 2009, p. 26.

⁵⁹ ROB, 2020, p. 21; Sacks, 2003, p. 47, p. 61; Frissen, 2009, p. 258; Gauck, 2019, p. 49-50.

⁶⁰ Dewey, 1916, p. 56; Franciscus, 2016; Sacks, 2003, p. 2, p. 83.

⁶¹ Gallie, 1956.

⁶² Kater, 2017, p. 14, p. 40-43; Gauck, 2019, p. 11-12, p. 17, p. 52-53, p. 93; Jolles, 2009, p. 4-7, p. 50-51; Schuyt, 2006, p. 134-135; Frissen, 2009, p. 256; Etzioni, 1996, p. 204; Unesco, 1995; Ten Hooven, 2001, p. 285-287.

2.2 Vrijheid van onderwijs past bij Nederlandse samenleving

De vrijheid van onderwijs past volgens de raad bij hoe in Nederland de vrije en open samenleving is gevormd.⁶³ Die vrijheid staat voor ruimte voor eigenheid en verschil waarbij alle scholen hun onderwijs vorm en inhoud kunnen geven op basis van een eigen visie. De inhoud van artikel 23 weerspiegelt zo dat Nederland een land is waarbinnen uiteenlopende opvattingen bestaan over onderwijs en opvoeding.⁶⁴

In deze paragraaf zet de raad uiteen dat de vrijheid van onderwijs verscheidenheid binnen het onderwijsbestel mogelijk maakt en tegemoetkomt aan rechten van ouders en kinderen. Dat past bij uitgangspunten zoals respect voor verscheidenheid, openheid, de neutraliteit van de overheid en gelijk genot van fundamentele rechten.

... omwille van een pluriform aanbod

De vrijheid van onderwijs maakt een pluriform aanbod mogelijk. Door deze vrijheid kan het onderwijsbestel maatschappelijke verscheidenheid weerspiegelen. Dat wil zeggen verscheidenheid in fundamentele oriëntaties op mens en wereld en diversiteit in pedagogische opvattingen en meningen over wat goed onderwijs is.⁶⁵

Ook over wat goed onderwijs is verschillen de meningen en mag verschil van mening bestaan. Ruimte voor eigenheid – die ontstaat door pedagogische autonomie, vrijheid van inrichting en vrijheid van richting – draagt bij aan diversiteit en pluriformiteit in het onderwijsaanbod en het scholenbestand. Ook minderheidsopvattingen over goed onderwijs kunnen zo een plek krijgen in het onderwijsbestel.⁶⁶

Het respect voor verscheidenheid wordt zo vertaald naar het onderwijs. Dat biedt ouders en kinderen de mogelijkheid om tussen scholen te kiezen⁶⁷ en het biedt mogelijkheden om verschillende typen leerlingen te bedienen. Bovendien kunnen onderwijsprofessionals zo, binnen het schoolteam en in wisselwerking met schoolbestuur en ouders, een eigen onderwijsvisie ontwikkelen en van daaruit werken. Ook als deze visie in onderwijskundige zin zeer afwijkt en/of vernieuwend is. Dat bevordert eigenaarschap, professionele ruimte en de veerkracht van het onderwijsbestel.⁶⁸

.... omwille van rechten en vrijheden van ouders en kinderen

De vrijheid van onderwijs komt tegemoet aan in de Grondwet en mensenrechtenverdragen neergelegde rechten van ouders en kinderen.⁶⁹

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag hebben kinderen uit etnische of godsdienstige minderheden het recht om samen met andere leden van hun groep hun cultuur te beleven en godsdienst te belijden.⁷⁰

De vrijheid van onderwijs dient de opvoedingsvrijheid en gewetensvrijheid van ouders en verzorgers. Uitgangspunt is dat het primaat van de opvoeding van kinderen bij de ouders of verzorgers ligt.⁷¹ In het algemeen hebben ouders de vrijheid te kiezen voor een onderwijsconcept of een school passend bij hun opvoedkundige opvattingen en voorkeuren.⁷² Door overheidsbekostiging is die mogelijkheid niet afhankelijk van de inkomens- of vermogenspositie van ouders.⁷³

Een belangrijk vertrekpunt is dat iedereen zo veel mogelijk naar de eigen overtuiging kan leven, ongeacht wat een overheid of de meerderheid in de samenleving van die overtuiging vindt.⁷⁴ Daarbij hoort de vrijheid voor ouders hun kinderen kennis te laten maken met die

⁶³ De vrijheid van onderwijs wordt grotendeels ook gewaarborgd door mensenrechtenverdragen. De belangrijkste toevoegingen in artikel 23 van de Grondwet zijn volledige overheidsbekostiging voor en financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs. Daarvan is in verreweg de meeste andere landen geen sprake.

⁶⁴ Onderwijsraad, 2002, p. 15.

⁶⁵ Dijkstra & Jonk, 2014, p. 89; zie ook Hermans, 2020 en Hermans, 2021, p. 11.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Joosten, 2017, p. 53-54; Boeve, 2018, p. 151-152; Annoot, 2018, p. 195, p. 203-204; Van der Burg, 2009, p. 23; Van Bijsterveld, 2018, p. 70; Ten Hooven, 2001, p. 28; De Groof, 2006, p. 155; Exalto, 2017, p. 209; Vroom, 2002, p. 163; Renkema, 2019; Van der Zee, 2019; Broeksteeg, 2021, p. 128.

⁶⁷ Laemers, 1999, p. 7.

⁶⁸ Onderwijsraad, 2014a.

⁶⁹ Zie ook Onderwijsraad, 2012a; Onderwijsraad, 2019, p. 44-45; Ten Hooven, 2020; Van Schoonhoven, 2021a en 2021b; Hirsch Ballin, 2021.

⁷⁰ Artikel 30 VN-Kinderrechtenverdrag.

⁷¹ Artikel 26 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens; artikel 2 Eerste Protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; artikel 5 VN-Kinderrechtenverdrag. Zie onder andere Callan, 1997, p. 135-138; Burt, 1994; McLaughlin, 1984; Van Bijsterveld, 2018, p. 33.

⁷² Laemers, 1999, p. 33; Van Baars, 2020; Zoontjens, 2019a, p. 112-115. De vrijheid van stichting biedt ouders tevens de mogelijkheid om zelf een school te beginnen en bekostigd te krijgen. Om in aanmerking te komen voor erkenning als school en zeker voor bekostiging zal die school wel aan wettelijke eisen en voorwaarden moeten voldoen.

⁷³ Voor een overzicht van argumenten voor en tegen bekostiging van bijzonder onderwijs, zie Onderwijsraad, 2019, p. 39. Zie ook Vermeulen, 2006.

⁷⁴ Post, 2010, p. 6.

overtuiging; en dus ook hen daarin op te voeden en te (laten) onderwijzen. Dat is des te belangrijker nu de overheid ouders verplicht hun kind naar een school te sturen, voor zover er geen vrijstellingsgrond van de leerplicht aan de orde is.⁷⁵ Als de overheid de opvoedingsvrijheid van ouders te zeer beperkt en hun overtuiging niet respecteert, kan dat ten koste gaan van het recht op onderwijs van het kind.⁷⁶ Tegelijk vormt het openbaar onderwijs om dezelfde redenen een noodzakelijke tegenhanger binnen het onderwijsbestel van onderwijs vanuit een specifieke grondslag. Zo zijn ouders niet gedwongen hun kind naar een school te sturen van een overtuiging die ze niet delen.

... als waardering van particulier initiatief

Bij democratie hoort waardering voor particulier initiatief binnen het publieke domein.⁷⁷ Het publieke domein is niet alleen van de overheid. Het is juist een ruimte waar burgers, al dan niet in georganiseerd verband, eigen initiatieven kunnen ontplooiën en verantwoordelijkheid dragen.⁷⁸ Ruimte voor particulier initiatief en betrokkenheid bij de eigen school versterken op lange termijn de democratie. Ze zijn een vorm van actief burgerschap.

2.3 De democratische rechtsstaat begrenst de ruimte voor eigenheid

De vrijheid van onderwijs – en daarmee de ruimte voor eigenheid – is niet absoluut. Hetzelfde geldt voor de opvoedingsvrijheid van ouders.⁷⁹ Uit de democratische rechtsstaat vloeit begrenzing van die vrijheden voort.

... omwille van samenhang binnen het constitutionele bestel

De uitleg van de vrijheid van onderwijs hoort te passen binnen het constitutionele bestel als geheel. De vrijheid van onderwijs maakt daarvan deel uit en krijgt daarbinnen betekenis, in samenhang met andere constitutionele principes en normen. Bij vrijheid horen verantwoordelijkheid en wederkerigheid ten opzichte van het kader waarbinnen die vrijheid kan bestaan.⁸⁰

... omwille van rechten en vrijheden van anderen

Bij de uitleg van de vrijheid van onderwijs moeten andere grond- en mensenrechten steeds in het oog gehouden worden.⁸¹ Rechten en vrijheden van anderen kunnen de vrijheid van onderwijs begrenzen. Vooral de rechten en vrijheden van het kind stellen grenzen aan het handelen van de school en de vrijheid van ouders.⁸² Denk aan de godsdienstvrijheid van het kind en de vrijheid van een kind om een eigen mening te vormen.

De manier waarop scholen gebruikmaken van de vrijheid van onderwijs, kan anderen vrijheid, rechten en veiligheid ontzeggen of hen belemmeren in de uitoefening ervan.⁸³ Bescherming van mensen tegen anderen in de samenleving die hen willen hinderen in hun denken of in de manier waarop ze hun leven (willen) leiden, is een kernbeginsel van de democratische rechtsstaat. Lastige kwesties ontstaan als de bescherming van de rechten en vrijheden van de een conflicteert met die van een ander. In veel situaties waarin de vrijheid van onderwijs ter discussie staat, is precies dat aan de hand. Dit vraagt om wederzijdse grensbepaling en afweging van ieders rechten, vrijheden en belangen.⁸⁴ Mensenrechten en grondrechten horen altijd in samenhang te worden beoordeeld. Het is zaak te voorkomen dat één grondrecht bij voorbaat en in het algemeen wordt verabsoluteerd ten koste van andere grondrechten.⁸⁵

... omwille van andere publieke waarden

De vrijheid van onderwijs kan stuiten op andere publieke waarden. De vrijheid van onderwijs hoort in evenwicht te zijn met de grondwettelijke zorg die de rijksoverheid voor het onderwijsstelsel heeft.⁸⁶ Via die zorg waarborgt de overheid publieke waarden zoals

⁷⁵ Artikel 2 jo. artikel 5 Leerplichtwet 1969.

⁷⁶ Van Schoonhoven, 2021a, p. 7.

⁷⁷ WRR, 2002, p. 10, p. 134-136.

⁷⁸ Zie ook Tjeenk Willink, 2018, p. 14; Frissen, 2007, p. 22; Van Bijsterveld, 2018, p. 49, p. 73-81; Leenknecht, 2000, p. 208.

⁷⁹ EHRM 13 september 2011, 319/08 (Dojan t. Duitsland).

⁸⁰ Zie verder Onderwijsraad, 2019, p. 42-43; Dijkstra & Jonk, 2014, p. 88.

⁸¹ Raad van State, 2019b; Post, 2010, p. 87.

⁸² Huisman, 2011, p. 31-32; Mentink & Vermeulen, 2007, p. 71-72; Hermans, 2021, p. 10; Hirsch Ballin, 2021; Van Schoonhoven, 2021a en 2021b.

⁸³ Zie onder andere Mill, 1858, p. 91.

⁸⁴ In de bijlage is meer informatie te vinden over hoe het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omgaat met beperking van vrijheden in het licht van een samenleving die op democratische uitgangspunten gebaseerd is.

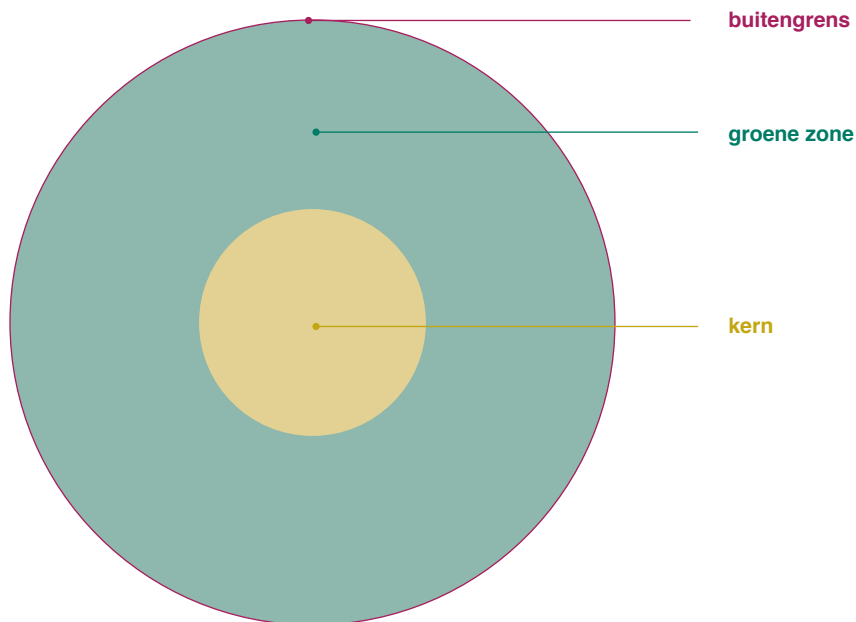
⁸⁵ Van Bijsterveld, 2018, p. 87, p. 102.

⁸⁶ Onderwijsraad, 2019, p. 26-29.

onderwijskwaliteit en toegankelijkheid. Verder waarborgt ze maatschappelijke functies van onderwijs en het internationale recht op onderwijs van het kind.⁸⁷ Een van de redenen waarom artikel 23 op de huidige manier geformuleerd is, ligt erin dat weliswaar niet eenduidig en objectief vaststaat wat goed onderwijs is, maar dat in de samenleving wel de wens leeft tot een gedeelde basis. De overheid geeft daarom aan wat deugdelijk onderwijs is en verbindt voorwaarden aan bekostiging van scholen.

2.4 Onderwijsvrijheid bestaat tussen een verplichte, gemeenschappelijke kern en een buitengrens

Begrenzing van de vrijheid van onderwijs heeft twee kanten. Aan de ene kant gaat het over positieve verplichting, over 'wat moet'. Aan de andere kant gaat het over negatieve grenzen, over 'wat niet mag'. Waar de wet geen geboden en verboden kent, zijn scholen vrij om hun onderwijs en organisatie zelf vorm te geven. De raad verbeeldt deze manier van kijken naar de vrijheid van onderwijs en de begrenzing van die vrijheid in figuur 1. De visualisatie dient om de relatie tussen de democratische rechtsstaat, overheidszorg voor het onderwijs en vrijheid van onderwijs beter te begrijpen.⁸⁸



Figuur 1

Scholen werken aan een verplichte, gemeenschappelijke kern en blijven binnen een buitengrens

Het eerste element in deze visualisatie is een verplichte, gemeenschappelijke kern (de gele schijf). De rijksoverheid geeft daarmee aan wat zo belangrijk is en als gemeenschappelijk wordt geacht – in het Engels wel aangeduid als 'common ground' – dat het onderwijs aan elke school eraan moet voldoen. De verplichte, gemeenschappelijke kern gaat over inhoud en doelen van het onderwijs. Dus over onderwijsinhoud waarvan het belangrijk is dat alle leerlingen van alle scholen er kennis van nemen. Alle scholen zijn dan ook verplicht die inhoud te behandelen.

Het tweede element is de buitengrens aan de vrijheid van onderwijs (de rode contour). Hier gaat het om zaken die ongeoorloofd zijn. Scholen mogen die grens niet overschrijden.

⁸⁷ Onderwijsraad, 2012a. Voor het recht op onderwijs in het internationaal recht zie Mentink & Vermeulen, 2007, p. 123-129; Vermeulen, 1999, p. 105-109; Zoontjens, 2019a, p. 93-99; CRM, 2018, p. 51-59.

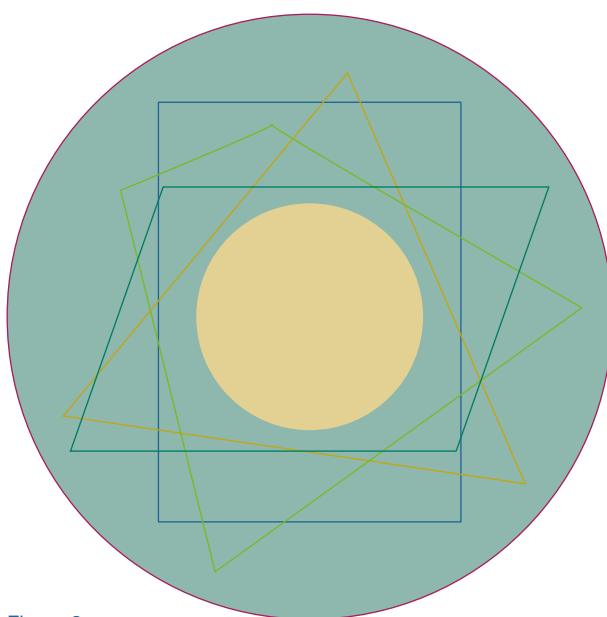
⁸⁸ Deze visualisatie vertoont gelijkenissen met het model van Kate Raworth (Raworth, 2017). Verder leunt deze visie op vrijheid op het werk van Ronald Dworkin (Dworkin, 1977, p. 48; zie ook Hooge, 2013, p. 33).

Scholen maken eigen keuzes in de 'groene zone'

Gemeenschappelijke kern en buitengrens markeren samen een bandbreedte waarbinnen scholen eigen keuzes mogen maken vanwege de vrijheid van onderwijs. In die 'groene zone' zijn scholen vrij om vanuit hun eigenheid onderwijs te verzorgen.

Zolang een school de gele kern behandelt en niet over de rode buitengrens gaat, zit de school goed. Er is dan volop ruimte om in de groene zone eigen keuzes te maken over de inrichting en richting van het onderwijs – ook als het schuurt en botst met hoe anderen over goed onderwijs denken. De pedagogische opvattingen, traditie, het specifieke mens- en wereldbeeld en de overtuigingen van waaruit het schoolbestuur en de school willen werken of waarin de ouders hun kinderen onderwezen willen zien, mogen boven op de verplichte, gemeenschappelijke kern een plaats krijgen binnen de school.

Door de vrijheid van onderwijs mogen scholen van elkaar verschillen. In figuur 2 is dat gevisualiseerd met een veelvormig scala aan scholen die zich elk in een ander deel van de groene zone begeven, terwijl ze alle de gele kern helemaal afdekken en binnen de rode buitengrens blijven.



Figuur 2

Democratische rechtsstaat: vertrekpunt voor kern, groene zone en buitengrens

In de termen van deze visualisatie komt de lijn waarvoor de Onderwijsraad in dit advies pleit, erop neer de democratische rechtsstaat nadrukkelijker als vertrekpunt te hanteren om zowel de verplichte, gemeenschappelijke kern in te vullen als de buitengrens te bepalen. De uitgangspunten van de democratische rechtsstaat maken dat bepaalde inhouden en doelen bij alle scholen aan de orde horen te komen en ze sluiten bepaalde handelingen en uitspraken in het onderwijs uit. In het licht van de democratische rechtsstaat zijn er zaken die niet mogen gebeuren binnen een school of die een school niet mag overdragen aan leerlingen. Tegelijk hoort de groene zone er te zijn vanwege het respect voor verscheidenheid, als uitgangspunt voor een vrije en open samenleving. De overheid mag die zone niet te klein maken. Overigens is de groene zone daarmee niet per se een overheidsvrije sfeer. De overheid heeft ook een verantwoordelijkheid om vrijheid van onderwijs mogelijk te maken, bijvoorbeeld door scholen te bekostigen.



aan be veling een

Vul de verplichte, gemeenschappelijke kern duidelijker in vanuit de democratische rechtsstaat

Kennis, vaardigheden en houdingen van democratisch burgerschap horen aandacht te krijgen binnen het onderwijs aan elke school. In wetgeving moet duidelijk uitwerkt zijn welke onderwijsinhoud en -doelen in de verplichte, gemeenschappelijke kern horen. Die kern staat voorop.

De ruimte waarin scholen vrij zijn om eigen keuzes te maken, wordt in de eerste plaats begrensd door positieve verplichtingen: wat moet elke school doen? Die verplichtingen vormen de gemeenschappelijke kern van het onderwijs binnen het publiek bekostigde bestel.

De raad vindt het nodig de verplichte, gemeenschappelijke kern meer te benadrukken. Lange tijd is, denkend vanuit de vrijheid van onderwijs, sterk geredeneerd vanuit het eigen verhaal van de school. De raad vindt dat niet meer passen. Er zijn uitgangspunten, kenniscomponenten en vaardigheden die zo essentieel zijn voor met elkaar samenleven dat elke leerling aan elke school ermee in aanraking hoort te komen. Daarvoor moet aandacht zijn in het onderwijsprogramma van elke school. Scholen hebben begrip bij te brengen voor de democratische rechtsstaat. Zij mogen leerlingen verplichte onderwijsinhoud niet onthouden.

De ruimte voor een eigen verhaal blijft wat de raad betreft bestaan; alleen wel aanvullend aan de gemeenschappelijke kern. Naast of boven op de kern mag een school een eigen verhaal en visie toevoegen, voor zover die twee al niet overlappen. Dit betekent dat scholen in hun onderwijspraktijk aan de behandeling van die gemeenschappelijke kern kunnen toevoegen: “en volgens onze overtuiging...”.

In dit hoofdstuk geeft de raad aan welke onderwijsinhoud en -doelen vanuit de democratische rechtsstaat gezien deel horen uit te maken van de gemeenschappelijke kern. De raad vat die inhoud en doelen samen onder de noemer ‘democratisch burgerschap’. Ze bevinden zich op het terrein van het burgerschapsonderwijs. De raad heeft eerder al geconcludeerd dat dit onderwijs in de praktijk beter kan en moet.⁸⁹ Dat is nog altijd het geval.⁹⁰ Hoe die verbetering bereikt kan worden en wat dat precies vraagt van het curriculum, de positie van vakken zoals geschiedenis en maatschappijleer daarin of van de bekwaamheid en het handelingsvermogen van leraren valt buiten het bestek van dit advies.

3.1 Onderwijs in democratisch burgerschap hoort in de gemeenschappelijke kern

Democratisch burgerschap hoort in elke school aandacht te krijgen.⁹¹ Het is een opdracht voor de school leerlingen te leren om vanuit eigen idealen, waarden en normen te functioneren in en bij te dragen aan een open en vrije samenleving gebaseerd op democratische uitgangspunten.⁹² Die opdracht is voor alle scholen hetzelfde, ongeacht de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de grondslag van de school.

De wetgever mag van scholen een positieve bijdrage aan de democratische rechtsstaat vergen en hen verplichten onderwijs in democratisch burgerschap doelmatig en doeltreffend in te richten.⁹³ Dat hóórt de overheid zelfs te doen. Het verhaal vanuit de eigen overtuiging is voor de Onderwijsraad nadrukkelijk iets wat een school toevoegt aan deze verplichte kern. Scholen mogen niet vrij zijn om de verplichte inhoud geheel of deels achterwege te laten omdat het botst met eigen opvattingen. De oriëntatie op de samenleving als geheel mag niet ondersneeuwen doordat een school de eigen identiteit als enige basis neemt.⁹⁴ Het past niet dat een school het onderwijs helemaal vanuit de eigen visie en grondslag verzorgt en zich enkel richt op overdracht van eigen tradities, waarden en opvattingen zonder aandacht te besteden aan andere perspectieven en denkbeelden. Dan bestaat het risico dat kinderen onderwezen worden in zo’n isolement en afzondering van de rest van de samenleving dat ze niet meer het besef hebben deel uit te maken van een groter geheel met een gedeeld, hoger kader, oftewel het besef dat je altijd ook deel bent van een groter geheel en rekening hebt te houden met anderen, hun rechten en vrijheden.

De raad merkt hierbij op dat democratisch burgerschap onderdeel is van het burgerschapsonderwijs, maar dat burgerschapsonderwijs meer omvat dan wat hier is uitgewerkt als kennis, vaardigheden en houdingen die vanuit de democratische rechtsstaat gezien tot de gemeenschappelijke kern behoren. Bij andere facetten van burgerschapsonderwijs komt scholen wel meer ruimte toe of is het aan de school er

⁸⁹ Onderwijsraad 2012b en 2018.

⁹⁰ Zie ook Onderwijsraad 2021b, p. 2.

⁹¹ Onderwijsraad, 2018 en 2012b.

⁹² Onderwijsraad, 2012b; Munniksma et al., 2017, p. 9-11.

⁹³ Raad van State, 2019b; Onderwijsraad, 2003, 2012b en 2018.

⁹⁴ Inspectie, 2020a, p. 38.

binnen het onderwijsprogramma al dan niet aan te werken. Aan de andere kant bevat de verplichte, gemeenschappelijke kern van oudsher al meer dan de hier omschreven kennis, vaardigheden en houdingen van democratisch burgerschap. Ook vanuit andere overwegingen, zoals zorgdragen voor de onderwijskwaliteit, schrijft de wetgever inhoud en doelen voor. Denk aan basisvaardigheden zoals lezen en rekenen en aan kennis en vaardigheden die cruciaal zijn voor een algemene vorming in lijn met de actuele stand van de wetenschap.

Democratisch burgerschap hoort bij gemeenschappelijke kern

Democratisch burgerschap hoort een onderdeel te zijn van de gemeenschappelijke kern, omdat de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat een gedeeld en hoger kader voor onze samenleving vormen. Dat rechtvaardigt een verplichting voor alle scholen om er aandacht aan te besteden.

Dit volgt uit het feitelijke karakter van de samenleving. Onderwijs in democratisch burgerschap is inherent aan kwalificatie en socialisatie, twee van de doeldomeinen van onderwijs. Scholen bereiden leerlingen voor op de samenleving. En die samenleving is open en vrij en wordt gekenmerkt door pluriformiteit.

Maar de gevolgtrekking dat democratisch burgerschap een noodzakelijke component is van onderwijs aan elke school, is ook normatief. De democratische rechtsstaat biedt basisvoorwaarden en spelregels – een soort onderliggend sociaal contract⁹⁵ – die het mogelijk maken samen te leven bij verscheidenheid, verschil in waarden te accepteren en om te gaan met waardenbotsingen. Zo vormen de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat de gemeenschappelijke en verbindende basis voor het samenleven die alle leerlingen op school horen mee te krijgen.⁹⁶ Juist omdat het gaat om het kader waarbinnen iedereen gelijkelijk vrij kan zijn en waarbinnen verscheidenheid kan bestaan, mag van iedereen een commitment aan dit kader gevraagd worden. Daarom bestaat de socialisatietaak van scholen er deels uit dat zij leerlingen inwijden in de democratische rechtsstaat.

Democratisch burgerschap is niet aangeboren.⁹⁷ Het vergt kennisverwerving en ontwikkeling van vaardigheden en houdingen. Dat is typisch een taak van de school. School is een plek waar iedere jongere kennis kan maken met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en waar hij of zij de vaardigheden opdoet om binnen een open en vrije samenleving te functioneren en zich er als persoon toe te verhouden, een plek in de samenleving in te nemen en via democratische weg naar veranderingen te streven.⁹⁸

Onderwijs in democratisch burgerschap blijft achter

Het onderwijs in democratisch burgerschap in Nederland kan en moet beter, doordachter en systematischer. De raad heeft daar eerder op gewezen, net als anderen.⁹⁹ Uit diverse internationale vergelijkingen blijkt dat Nederlandse jongeren een beperkte kennis hebben van democratie en rechtsstaat.¹⁰⁰ Dit is zeer verontrustend. Uit Nederlands onderzoek komt weliswaar een optimistischer beeld naar voren over de hechting van jongeren aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.¹⁰¹ De steun voor de democratie en gelijke rechten is in Nederland relatief hoog.¹⁰² Maar de Inspectie van het Onderwijs constateert dat veel scholen nog altijd niet doelgericht en samenhangend aan burgerschap werken.¹⁰³ In het voortgezet onderwijs zijn er bovendien grote verschillen in curriculum, kennis en vaardigheden tussen het vmbo en havo/vwo en tussen examenprofielen.¹⁰⁴ Daarnaast zijn er opvallende verschillen naar gelang de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen en het opleidingsniveau van ouders.¹⁰⁵

⁹⁵ Putters, 2016; Putters, 2019, p. 220.

⁹⁶ WRR, 2002, p. 17; Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 6; Tjeenk Willink, 2018, p. 7, p. 16; Schuyt, 2006, p. 125; Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, 2008; Onderwijsraad, 2018; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020, p. 10, p. 13; Nieuwenhuis, 2009, p. 54; Zoethout, 2009, p. 155-158; Dekker & De Ridder, 2016, p. 8; Soder et al., 2001, p. 188-1998.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld Munniksma et al., 2017, p. 7; De Winter, 2005; De Winter, 2020, p. 95-96; Zoethout, 2008, p. 134.

⁹⁸ Onderwijsraad, 2012b.

⁹⁹ Onderwijsraad, 2003, 2012b, 2018 en 2021b; zie ook Inspectie, 2020a en Munniksma et al., 2017, p. 157-158.

¹⁰⁰ Munniksma et al., 2017, p. 7; Huygen, 2017.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld Thijs et al., 2019; Van der Meer et al., 2021; Nieuwelink, 2016, p. 136, p. 140; Dekker & Den Ridder, 2016, p. 4.

¹⁰² Dekker & Den Ridder, 2016, p. 17, p. 34.

¹⁰³ Inspectie, 2020a, p. 69.

¹⁰⁴ Nieuwelink, 2016, p. 138-139; Munniksma et al., 2017, p. 96-99; Van der Meer et al., 2021; Kranendonk et al., 2019, p. 50-53.

¹⁰⁵ Thijs et al., 2019; Van der Meer et al., 2021; Kranendonk et al., 2019, p. 46-47.

De democratische rechtsstaat is geen rustig bezit

Er bestaan reële zorgen over de opkomst van antidemocratische krachten en de weerbaarheid van de democratie. Ontwikkelingen elders in de wereld laten zien dat een vrije en open samenleving onder druk kan komen te staan. In diverse andere landen zijn zorgelijke ontwikkelingen gaande.¹⁰⁶ Hoewel de Staatscommissie parlementair stelsel in Nederland veel steun voor de democratische rechtsstaat waarneemt, constateert ze ook tekortkomingen in het functioneren en de institutionele inrichting van de parlementaire democratie. Ze waarschuwt dat een deel van de bevolking dreigt af te haken van de democratische politieke orde.¹⁰⁷ De staatscommissie stelt vast dat er tussen bevolkingsgroepen zorgelijke verschillen bestaan in democratische kennis en vaardigheden. Niet alle burgers hebben de mogelijkheden en kennis om mee te doen in de democratie.¹⁰⁸

Democratisch burgerschap: wat betekent dat?

Werken aan democratisch burgerschap betekent dat alle leerlingen in alle scholen er kennis van nemen hoe de samenleving binnen het kader van de democratische rechtsstaat in elkaar zit en werkt.¹⁰⁹ Dit gaat over kennis, maar ook over vaardigheden en houdingen.¹¹⁰ Leerlingen leren omgaan met vrijheid, verschil en de dilemma's die daaruit voortkomen. Ze maken kennis met de werking van het democratische politieke bestel.¹¹¹ Ook bereiden scholen leerlingen voor om binnen de democratische rechtsstaat als politieke orde te participeren, bijvoorbeeld als kiezer. Hieronder werkt de raad dit verder uit.

Kennis, vaardigheden en houdingen van democratisch burgerschap

De kunst met vrijheid en verschil om te gaan

Democratisch burgerschap omvat de kunst om te gaan met vrijheid en verscheidenheid in de samenleving en met de dilemma's die daaruit voortkomen.¹¹² Wat is daarvoor nodig? De democratische rechtsstaat vergt onderwijs dat leerlingen leert verschillen te onderkennen en te begrijpen, om ondanks verschillen te kunnen samenwerken en tot gezamenlijke besluiten te kunnen komen.¹¹³ Leerlingen leren zich in verschillende omgevingen te bewegen en om te gaan met stimuli die voortkomen uit contacten met anderen.¹¹⁴ Daarbij hoort ook dat ze leren dat dilemma's en waardenbotsingen onoplosbaar kunnen zijn, dat mensen het fundamenteel met elkaar oneens kunnen en mogen zijn en elkaar niettemin kunnen respecteren. Daarbij komt de vaardigheid om evenwichtige afwegingen te maken bij botsing van waarden en opvattingen en om conflicten op een vreedzame wijze hanteerbaar te maken.

Voor een belangrijk deel vergt dit communicatievaardigheden: kunnen luisteren, redeneren, argumenteren en discussiëren, diversiteit en meningsverschillen bespreekbaar kunnen maken, een open en beschaafde dialoog met andersdenkenden kunnen voeren, je mening kunnen bijstellen naar aanleiding van zo'n dialoog.¹¹⁵

Het gaat eveneens om je in een ander kunnen inleven en je voor een ander kunnen openstellen; om voorbij het eigen gelijk kunnen kijken en vanuit het perspectief van een ander – ook als je die ander eigenlijk niet begrijpt. Verder gaat het erom dat leerlingen via contact met anderen leren reflecteren op wie ze zelf zijn, waar ze zelf voor staan en welke positie ze in de samenleving innemen.¹¹⁶

Opstelling in de samenleving en naar anderen

Onderwijs in democratisch burgerschap richt zich ook op houdingen ten opzichte van medeburgers, politiek en de democratische uitgangspunten van een open en vrije samenleving.¹¹⁷

Relevante houdingen vloeien deels voort uit die uitgangspunten: erkenning van gelijkwaardigheid, respect voor verscheidenheid binnen de samenleving, accepteren dat mensen dingen (mogen) doen of vinden die je zelf afkeurt, het besef dat je niet van anderen

¹⁰⁶ Democracy Index The Economist; Freedom House, Global Corruption Barometer; World Justice Project, 2020; Zakaria, 2003; Europese Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2020, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl; <https://venice.coe.int/>; Snyder, 2018.

¹⁰⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018; zie ook Staatscommissie parlementair stelsel, 2017; Zouridis, 2019, p. 217-219; Putters, 2015.

¹⁰⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 246-254; zie ook Soder et al., 2001, xii.

¹⁰⁹ Onderwijsraad, 2012b en 2018; Biesta, 2016, p. 145-146; Munniksma et al., 2017, p. 12-15.

¹¹⁰ Gutmann, 1999, p. 33-45; Biesta, 2016, p. 145-146; Merry, 2020, p. 89-111.

¹¹¹ Kerndoel 36 Besluit vernieuwde kerndoelen WPO; kerndoel 44 Besluit kerndoelen onderbouw VO.

¹¹² ROB, 2020, p. 13; Biesta, 2016, p. 38, p. 158, p. 164; Munniksma et al., 2017, p. 13; Raad van Europa, 2016.

¹¹³ Gutmann, 1999; Onderwijsraad, 2012b; Schuyt, 2006, p. 127.

¹¹⁴ Dewey, 1916, p. 16-18, p. 56.

¹¹⁵ Biesta, 2016, p. 77-78, p. 80-81.

¹¹⁶ Onderwijsraad, 2012b.

¹¹⁷ Dekker & De Ridder, 2016, p. 9, p. 32.

mag eisen dat ze handelen naar jouw overtuiging – tenzij de wetgever zulk handelen heeft voorgeschreven –, beseffen dat de eigen vrijheid beperking kan vinden in de vrijheid van een ander en wederkerigheid in aanspraken op rechten en vrijheden.¹¹⁸ Verder gaat het om de bereidheid de democratische rechtsstaat overeind te houden. Daarbij horen ook basale erkenning van het overheidsgezag, democratische besluitvorming, oog voor minderheidsstandpunten en het principe dat overheidsinstanties zich niet bekennen tot een specifieke morele overtuiging.¹¹⁹ Die vormen tegenhangers van gedachten zoals dat de overheid of de rechter niet gehoorzaamd zou hoeven te worden, omdat je alleen God gehoorzaamheid verschuldigd zou zijn. Of dat de overheid een geloofsovertuiging zou moeten uitdragen en afdwingen. Die laatste houdingen passen immers niet in een vrije en open samenleving.

Houdingen gaan over hoe je je opstelt binnen de samenleving en tegenover andere mensen en hun overtuigingen, leefwijzen en denkbeelden. Dat is iets anders dan eisen dat een leerling iets moet of juist niet mag vinden, denken of als waar of waardevol aannemen. Gedachten zijn ten principale vrij,¹²⁰ de overheid normeert gedrag.¹²¹ Mensen mogen het met elkaar oneens zijn en zich in opvattingen en gedrag laten leiden door andere waarden, zolang ze in hun gedrag de wet niet overtreden. Er moet altijd ruimte zijn voor debat en uiteenlopende opvattingen, juist ook binnen het onderwijs.¹²² Onderwijs verdraagt zich niet met het opleggen van opvattingen.¹²³ Daarmee valt het buiten de opdracht van de school om denkbeelden bij leerlingen in te prenten of denkbeelden waarmee leerlingen de school binnenkomen, te corrigeren. De school kan niet worden aangesproken op uitingen van leerlingen. Wel hoort de school te zorgen voor een veilig klimaat, opvattingen bespreekbaar te maken en leerlingen uit te nodigen op eigen overtuigingen, denkbeelden en waarden te reflecteren in relatie tot de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Kennis van democratie en rechtsstaat

Democratisch burgerschap omvat verder kennis van de democratie en de staatsinrichting. Die kennis is een basis voor constitutioneel, democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn. Leerlingen leren over politieke instellingen en processen en over hoe burgers daarbij betrokken kunnen zijn.¹²⁴ Ze leren over grond- en mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Zo leren ze hun rechten en plichten als burgers kennen.¹²⁵

Scholen reiken leerlingen kennis aan van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Ze leren principes zoals gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid begrijpen. Verder leren ze op school dat er in de samenleving diversiteit is en dat overheidsinstanties hier ruimte voor laten. Vanuit de overheid en geldende wet- en regelgeving bezien mag die diversiteit er zijn. Overheidsinstanties moeten waarborgen dat iedereen zelf beslissingen mag nemen over hoe te leven. Zo mogen overheidsinstanties geen morele of religieuze normen opleggen, bijvoorbeeld over samenlevingsvormen. Mensen mogen daar eigen keuzes in maken en de overheid beschermt hen tegen personen of groepen in de samenleving die dat willen verhinderen, die bepaalde keuzes aan anderen willen opleggen of hen geweld aandoen vanwege de keuzes die ze maken of de manier waarop ze hun leven inrichten. Zo borgt de overheid dat tal van keuzes juridisch mogen en kunnen, bijvoorbeeld dat je vrij bent om een burgerlijk huwelijk aan te gaan met de persoon van wie je houdt.

Het vermogen tot politieke participatie

Ten slotte gaat het er bij democratisch burgerschap om dat leerlingen meekrijgen wat nodig is om hen in staat te stellen in een democratische politieke orde betrokken te zijn. Denk aan: politiek-juridische besluitvorming kunnen begrijpen, invloed kunnen uitoefenen op agenda- en besluitvorming, kunnen deelnemen aan gezamenlijke besluitvormingsprocessen, zich kunnen informeren over maatschappelijke vraagstukken, hun stem kunnen laten horen, weerstand kunnen bieden aan politieke manipulatie, het kiesrecht kunnen uitoefenen of een eigen mening en oordeel kunnen vormen, verwoorden en onderbouwen.¹²⁶

¹¹⁸ Soder et al., 2001, p. 175; Dekker & De Ridder, 2016, p. 28-31; Onderwijsraad, 2012b; Onderwijsraad, 2017a.

¹¹⁹ Onderwijsraad, 2012b.

¹²⁰ Schuyt, 2006, p. 135; Kluvel, 2017, p. 29-32; zie ook de bijlage in dit advies.

¹²¹ Zie ook Dekker & De Ridder, 2016, p. 5, p. 35.

¹²² Onderwijsraad, 2018; Gauck, 2019, p. 151.

¹²³ Zie ook Vermeulen et al., 2019, p. 25; Merry, 2020, p. 93.

¹²⁴ Onderwijsraad 2012b en 2018; Merry, 2020, p. 89-90.

¹²⁵ Onderwijsraad, 2012b.

¹²⁶ Ontwikkelteam Burgerschap, 2019; Parker, 1996, p. 229; Dekker & Den Ridder, 2016, p. 7-8; Gutmann, 1999; Onderwijsraad, 2012b; Staatscommissie parlementair stelsel, 2018; Soder et al., 2001, p. 139; Biesta, 2016, p. 145-146.

Verdere uitwerking wettelijke opdracht nodig

De opdracht voor scholen om te werken aan democratisch burgerschap hoort duidelijk en scherp in de wet te staan. Op het niveau van de wet gebeurt dat met de nieuwe burgerschapsopdracht. Aandacht voor actieve bevordering van uitgangspunten van de democratische rechtsstaat als positieve verplichting voor scholen is daarmee beter geborgd. De oude opdracht maakte onvoldoende duidelijk dat de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat deel uitmaken van de verplichte, gemeenschappelijke kern. De nieuwe opdracht biedt scholen meer helderheid en zekerheid.¹²⁷

Die opdracht vergt volgens de raad echter wel uitwerking in lagere regelgeving om echt een richtsnoer te zijn voor het onderwijs en het toezicht.¹²⁸ Bij zo'n groot en veelzijdig thema is een wettekst altijd beperkt en geeft de wettelijke opdracht op zich onvoldoende waarborgen voor een adequate verankering in het curriculum en voor onderwijs van voldoende kwaliteit. Het is noodzakelijk preciezer aan te geven waaraan scholen aandacht dienen te besteden: in de kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, in de eindtermen, examenprogramma's en de samenstelling van profielen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en in de generieke kwalificatie-eisen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Via die weg hoort ook gewaarborgd te worden dat democratisch burgerschap een plek in het curriculum van elke school heeft. Denk daarbij aan een stevige positie en voldoende tijd voor vakken die bij uitstek elementen van democratisch burgerschap afdekken, zoals maatschappijleer. Denk ook aan eisen aan de bekwaamheid van docenten, vooral van degenen die zich specifiek met onderwijs in democratisch burgerschap bezighouden. De overheid hoort vervolgens te bewaken dat scholen de verplichte onderwijsinhoud daadwerkelijk behandelen en aan de verplichte doelen werken.

3.2 Het schoolklimaat doet ertoe

Naast onderwijsinhoud en -doelen is het schoolklimaat – een term waaraan de raad hier de voorkeur geeft boven het ook wel gebruikte 'schoolcultuur' – van belang om oprecht aan democratisch burgerschap te kunnen werken. Een wettelijke zorgplicht voor het schoolklimaat vindt de raad echter een verkeerd instrument.

Schoolklimaat van belang voor onderwijs in democratisch burgerschap

Onderwijs in democratisch burgerschap vraagt ook iets van het schoolklimaat. Leerlingen toerusten om te functioneren binnen de democratische rechtsstaat en de samenleving is niet alleen een kwestie van onderwijsinhoud en inhoudelijke doelen. Het pedagogisch klimaat binnen de school – de sfeer en omgangsvormen – is minstens zo belangrijk om aan democratisch burgerschap te kunnen werken.¹²⁹ Dat is de context waarbinnen de inhoud van de verplichte, gemeenschappelijke kern tot uitdrukking wordt gebracht. Die context bepaalt voor een belangrijk deel of de inhoud bij leerlingen binnenkomt en landt.

Het gaat erom dat leerlingen binnen de school openheid voor debat en dialoog actief ervaren. Dat veronderstelt een gevoel van veiligheid en van ruimte om afwijkende meningen te uiten, alternatieve zienswijzen in openheid te verkennen en eigen keuzes te maken, om verschil in opvattingen en waarden bespreekbaar te maken met respect voor ieders positie.¹³⁰ Het schoolbestuur zal proactief duidelijk moeten maken welke regels en verwachtingen binnen de school gelden ten aanzien van het gedrag van leerlingen en medewerkers. Hierbij hoort het beseft dat een school alleen echt aan democratisch burgerschap kan werken als ze dilemma's en wrijving niet uitbant vanwege gevoeligheden. Juist door in de veilige omgeving van de school openlijke frictie en botsingen van waarden toe te laten – ook als het onaangenaam wordt – ontwikkelen leerlingen mentale weerbaarheid. Veiligheid betekent dat alles gezegd kan worden, niet dat zaken verzwegen moeten worden. Al mag een school wel opleggen dat iedereen daarbij beschaafde omgangsvormen volgt, en gelden de algemene grenzen aan de vrijheid van meningsuiting ook binnen scholen.

Het is belangrijk dat het schoolbestuur en de schoolleiding passend voorbeeldgedrag vertonen, bijvoorbeeld doordat ze de medezeggenschap serieus nemen. Verder draagt iedereen die aan de school verbonden is, bij aan zo'n klimaat. Dagelijkse interacties en relaties binnen de schoolgemeenschap,¹³¹ werkvormen, het informele en verborgen curriculum – met informele boodschappen – spelen een rol. Ook de manier waarop inhoud

¹²⁷ Onderwijsraad, 2018.

¹²⁸ Zie ook Motie van de leden Van Meenen en Rog van 9 november 2020, Kamerstukken II, 2020-2021, 35 352, nr. 22.

¹²⁹ Inspectie, 2020a, p. 43; Onderwijsraad, 2007a.

¹³⁰ Inspectie, 2020a, p. 43-44.

¹³¹ Biesta, 2016, p. 147-148, p. 161-163; Vermeulen et al., 2019, p. 53; Nieuwelink, 2016, p. 148.

wordt overgedragen, de toonzetting, sfeer en context waarbinnen dat gebeurt, doen ertoe. Als de school als geheel of individuele leraren tijdens de lessen of in de informele sfeer uitstralen dat de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat niet belangrijk zijn of dat ze tegengestelde boodschappen afgeven, zal dat het onderwijs in democratisch burgerschap ondermijnen. Hetzelfde geldt voor situaties waarin sprake is van groepsdruk of intimidatie.

Maar wettelijke zorgplicht is verkeerd instrument

Hoe belangrijk het schoolklimaat ook is, de Onderwijsraad blijft tegen de wettelijke zorgplicht voor de 'schoolcultuur'.¹³² Het is eenvoudigweg een verkeerd wetgevingsinstrument voor een op zich begrijpelijk doel. De raad vindt het onverstandig dat de beschreven verantwoordelijkheid van het schoolbestuur vertaald is naar een wettelijke zorgplicht waarop scholen afgerekend kunnen worden.¹³³

Een zorgplicht voor de 'schoolcultuur' is niet handhaafbaar. Zo'n plicht biedt een onvoldoende duidelijke basis voor toezicht en handhaving. Tegelijk opent deze de deur voor subjectieve oordelen in de praktijk.

Elke situatie waarover ophef ontstaat, zal onder deze zorgplicht te scharen zijn zonder dat de school weerwoord kan bieden. Het is namelijk een uiterst open en onbepaalde norm, vooral doordat 'schoolcultuur' een weinig tastbaar iets is.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft, is het bovendien lastig om in een concrete situatie te bepalen of gedrag of een uitlating in overeenstemming is met uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Dat vergt complexe afwegingen binnen een spanningsveld van grondrechten.¹³⁴ Een eenduidig oordeel is in het kader van toezicht nauwelijks te geven.

Daarmee is de zorgplicht als norm onvoldoende objectiveerbaar om goed in een bekostigingsvoorwaarde te vangen. Om wenselijke situaties te bevorderen en onwenselijke situaties te vermijden zijn duidelijke normen nodig. Die kunnen alleen over de concrete handelingen en uitingen gaan waarin het schoolklimaat zichtbaar wordt.

Bovendien is zo'n zorgplicht voor het schoolbestuur niet uitvoerbaar. Deze past niet bij het complexe en praktische karakter van het schoolklimaat. Bestuurders, schoolleiders, leraren, onderwijsondersteuners en leerlingen creëren dit binnen een (gelaagde) schoolorganisatie iedere dag opnieuw met elkaar. Een zorgplicht dwingt het schoolbestuur de interne controle op te voeren ten behoeve van externe verantwoording. Dat kan intern de openheid ondermijnen. En het bestuur kan zo'n zorgplicht niet waarmaken zonder in verregaande mate te treden in de vrijheid van personeel, ouders en leerlingen. Dat past juist niet binnen een democratische 'cultuur'.

Ten slotte grijpt zo'n plicht te diep in op interne zaken van de school. Juist het schoolklimaat hoort thuis in de vrije ruimte. Het is aan scholen zelf om eraan te werken. Daarvoor zijn er intern genoeg instrumenten, zoals de medezeggenschap. De inhoudelijke normen voor de verplichte, gemeenschappelijke kern en de buitengrens – in samenhang met de al bestaande zorgplicht voor sociale veiligheid – bieden de Inspectie van het Onderwijs genoeg handvatten om een school aan te spreken op het schoolklimaat als het echt nodig is.

¹³² Onderwijsraad, 2018; zie ook Raad van State, 2019b; Verus, 2020.

¹³³ Artikel 8, lid 3a, WPO.

¹³⁴ Raad van State, 2019b.



aan beveling twee

Definieer de buitengrens scherp aan hand van de democratische rechtsstaat

Uit een afweging van uitgangspunten van de democratische rechtsstaat volgt dat diverse praktijken en uitingen binnen scholen ongeoorloofd zijn. De huidige wetgeving maakt voldoende duidelijk wat niet mag. Tegelijk sluiten heldere wettelijke kaders openlijke frictie niet uit.

De ruimte waarin scholen vrij zijn om eigen keuzes te maken, wordt begrensd door een scala aan verboden: wat mag niet binnen een school? Die verboden vormen de buitengrens van de vrijheid van onderwijs.¹³⁵

De democratische rechtsstaat is een basis om die buitengrens te bepalen. Vanuit de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat bezien zijn sommige situaties, praktijken en uitingen binnen scholen niet aanvaardbaar. Die horen daarom niet toegestaan te zijn.¹³⁶ Belangrijke normen hebben te maken met non-discriminatie, de gelijkwaardigheid van alle mensen, verdraagzaamheid, niet oproepen tot geweld, en afwezigheid van dwang tussen burgers onderling.

De huidige wetgeving geeft volgens de raad de buitengrens aan. De overheid dient alerter te zijn op grensoverschrijdingen. Waar een school of personen binnen de schoolorganisatie aantoonbaar over de grens gaan, is het zaak dat de overheid die grens adequaat handhaaft en gericht maatregelen neemt.

De raad wijst er ten slotte op dat openlijke fricties en discussies onvermijdelijk zijn in een pluriforme samenleving. Wat de een in vrijheid zegt of doet, kan botsen met de waarden van een ander. Het is zaak steeds opnieuw binnen het kader van de democratische rechtsstaat een passend evenwicht te vinden tussen ieders vrijheden, rechten en belangen. En op basis daarvan grenzen aan te geven en te handhaven.

4.1 Buitengrens volgt uit uitgangspunten democratische rechtsstaat

Met de buitengrens van de vrijheid van onderwijs bepaalt de wetgever het evenwicht tussen de vrijheid van onderwijs aan de ene kant en de rechten en vrijheden van anderen en de diverse uitgangspunten van de democratische rechtsstaat aan de andere kant. Uit een afweging van die uitgangspunten volgt waar de buitengrens hoort te liggen.

Van alle scholen mag commitment aan die uitgangspunten gevraagd worden. Scholen en schoolbesturen maken deel uit van de Nederlandse samenleving. Binnen die samenleving onderhouden ze relaties met anderen. De uitgangspunten van de democratische rechtsstaat bepalen hoe een school hoort om te gaan met mensen binnen en buiten de schoolgemeenschap. Of het nu gaat om lessituaties of (in)formele zaken buiten de les om, scholen mogen niet in strijd met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat handelen.

Discriminatie is verboden. Dat betekent ook dat een school de gelijkwaardigheid van mensen, bijvoorbeeld van mannen en vrouwen, niet mag ontkennen. Een ander principe is dat leerlingen altijd ruimte horen te krijgen om eigen overtuigingen en opvattingen te hebben en te uiten. Onderwijs is per definitie geen indoctrinatie. Scholen hebben bovendien een pedagogische verantwoordelijkheid voor het welzijn, de gezondheid en de veiligheid van de jongeren die aan hun zorg zijn toevertrouwd.

Voorvraag: vallen handelingen binnen reikwijdte vrijheid van onderwijs?

Alvorens nader in te gaan op de buitengrens van de vrijheid van onderwijs, hecht de raad eraan eerst op een valkuil te wijzen waarin menigeen belandt. Als ophef ontstaat over praktijken of uitingen binnen scholen, komt vrijwel meteen de vraag op tafel of de vrijheid van onderwijs ingeperkt moet worden. Dan wordt een belangrijke vraag overgeslagen, namelijk of wat een school of persoon binnen de schoolorganisatie doet of nalaat, wel binnen de reikwijdte van de vrijheid van onderwijs valt. Dat is niet altijd het geval.

De eerste vraag is steeds of de vrijheid van onderwijs in het geding is. Kort gesteld gaat het bij de vrijheid van onderwijs om de vrijheid van stichting en de vrijheid van richting en inrichting:

1. de vrijheid onderwijs te (laten) geven, inclusief de vrijheid een school te stichten;
2. de vrijheid in het onderwijs een opvatting over goed onderwijs tot uitdrukking te brengen – de opvoedkundige grondslag van de school ontleend aan een pedagogische benadering en/of een bepaalde levensbeschouwing; en
3. de vrijheid het onderwijs in meer algemene zin conform een eigen visie in te richten;

met doorwerking in aspecten van de schoolorganisatie zoals het personeelsbeleid, om 2 en 3 mogelijk te maken.¹³⁷

¹³⁵ Zie figuur 1 en figuur 2 in paragraaf 2.4.

¹³⁶ WRR, 2002, p. 26.

¹³⁷ Onderwijsraad, 2012a, p. 18-20; Onderwijsraad, 2019, p. 31-35.

Alleen handelingen of uitingen die onder een van deze drie deelvrijheden vallen, worden door de vrijheid van onderwijs beschermd of gelegitimeerd. Daarmee is de vraag of de vrijheid van onderwijs begrensd moet of mag worden ook alleen bij die handelingen of uitingen aan de orde. Bij andere handelingen of uitingen speelt die vrijheid immers bij voorbaat al niet.

Grenzen vanuit uitgangspunten democratische rechtsstaat

Bij de buitengrens van de vrijheid van onderwijs gaat het allereerst om respect voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat die de raad in paragraaf 2.1 heeft uiteengezet. Denk aan verdraagzaamheid, het principe van non-discriminatie en het daaruit voortvloeiende gebod tot gelijke behandeling van gelijke gevallen, geweldloosheid, afwezigheid van dwang tussen burgers, en wederkerigheid in aanspraken op rechten en vrijheid. Fundamentele vrijheden vormen belangrijke pijlers van de Nederlandse samenleving. Maar inperking ervan kan juist met het oog op het open en vrije karakter van de samenleving noodzakelijk zijn.¹³⁸

Het lastige is dat de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat niet eenduidig zijn. Een aantal uitgangspunten wijst in tegenovergestelde richtingen.¹³⁹ Handelingen of uitingen kunnen dan strijdig zijn met het ene uitgangspunt, terwijl het andere uitgangspunt ze juist legitimeert. In het bijzonder speelt dit bij respect voor fundamentele rechten en vrijheden. De vrijheid en rechten van de ene burger kunnen tegenover de vrijheden en rechten van de andere burger komen te staan.¹⁴⁰ De frictie doet zich dan voor binnen het kader van de democratische rechtsstaat, tussen het ene en het andere uitgangspunt.

Zo kan er discussie bestaan over waartoe de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat in een concrete situatie leiden. De grens is dan niet onmiddellijk aan te geven. Zorgvuldige oordeelsvorming en afweging van rechten en belangen – met over en weer begrip voor elkaars positie – zijn onvermijdelijk en noodzakelijk om tot rechtvaardige uitkomsten te komen.¹⁴¹ Daarbij telt ook de ernst van de inbreuk of inperking aan elke kant. Een open en vrije samenleving is daarmee een voortdurende zoektocht naar evenwicht, waarbij zo veel mogelijk aan iedereen recht gedaan wordt.

Allereerst biedt de vrijheid van onderwijs geen ruimte om leerlingen zaken mee te geven die de democratische rechtsstaat ondermijnen of dreigen omver te werpen.¹⁴² Een school mag volgens de raad de rechtsstatelijke en democratische uitgangspunten niet weerspreken. Bijvoorbeeld doordat de school uitdraagt dat mensenrechten niet gerespecteerd hoeven te worden, dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging alleen geldt voor aanhangers van de eigen overtuiging, dat mensen met bepaalde kenmerken of opvattingen minderwaardig zijn of dat mensen niet van geloof mogen veranderen. Dat druist in tegen de gedachten van wederkerigheid, respect voor verscheidenheid, gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid.¹⁴³

De vrijheid van onderwijs vindt wat de Onderwijsraad betreft een grens in het principe van non-discriminatie en de erkenning van iedereen als een mens die mag zijn en die gelijkelijk over een inherente waardigheid beschikt. Vanuit de democratische rechtsstaat bezien is een principiële lijn dat bijzondere scholen weliswaar de eigen overtuiging in het onderwijs tot uitdrukking mogen brengen, maar dat zij net als openbare scholen geen ongerechtvaardigd onderscheid mogen maken op basis van kenmerken zoals huidskleur, geslacht of seksuele gerichtheid. Een school handelt daarmee bijvoorbeeld in strijd als ze een leerling toegang weigert of verwijdt vanwege een van deze kenmerken.

Verder is onderwijs per definitie geen indoctrinatie. Dit sluit volgens de raad uit dat een school bepaalde waarden of overtuigingen dwingend oplegt.¹⁴⁴ De raad vindt dat

¹³⁸ De raad volgt hier de gebruikelijke gedachtegang van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie de bijlage.

¹³⁹ Witteveen & Van Klink, 2002, p. 46.

¹⁴⁰ De raad wijst erop dat het bij bijzonder onderwijs gaat om maatschappelijke (private) organisaties. Ondanks de publieke bekostiging gaat het daarmee in het geval van bijzondere scholen om horizontale verhoudingen en de werking van rechten en vrijheden in zulke verhoudingen. Bij frictie gaat het dan aan de kant van zowel het schoolbestuur als de leerling, ouders of personeelsleden om fundamentele rechten en vrijheden van burgers.

¹⁴¹ Zouridis, 2019, p. 254-255; Hirsch Ballin, 2016, p. 114.

¹⁴² Rijkema, 2015, p. 155; Gauck, 2019, p. 57-58, p. 196-197; Philipsen, 2017, p. 130; Van Schoonhoven, 2021b, p. 140.

¹⁴³ Zie ook Inspectie, 2020a, p. 17, p. 22-24; *Staatscourant* 5 juli 2006, nr. 128; Vermeulen et al., 2019, p. 71; Gauck, 2019, p. 57-58, p. 106, p. 196-197.

¹⁴⁴ Merry, 2020, p. 190-193, p. 196, p. 206; Cornelissen, 2018, p. 182-184. Zie verder De Dijn, 2014, p. 102, p. 106. Voor het verbod van indoctrinatie als norm voor de staat, zie EHRM 9 oktober 2007 (Hasan & Eylem Zengin t. Turkije); EHRM 20 oktober 2020 (Perovy t. Rusland), zoals besproken in Van Schoonhoven, 2021a, p. 8-11.

leerlingen altijd ruimte moeten krijgen voor kritische reflectie en (het vormen van) een eigen mening. Met andere woorden ruimte voor zelfstandig denken, inzicht in onderliggende waarheidsaanspraken en vrijheid om eigen beslissingen te nemen. Een school hoort volgens de raad leerlingen ook duidelijk te maken dat er altijd ruimte is om anders tegen een kwestie aan te kijken en dat iedereen over het eigen handelen beslist, binnen de grenzen van de wet.

De raad meent dat evenwicht tussen de vrijheid van het schoolbestuur, de opvoedingsvrijheid van de ouders en de (godsdienst)vrijheid van het kind met zich brengt dat een school onderwijs vanuit een eigen overtuiging mag geven en dat ouders hun kind naar een school mogen sturen waar het de traditie en overtuiging van de ouders meekrijgt, maar dat de school het onderwijs op zo'n manier geeft dat het kind de ruimte heeft en voelt om niet te geloven, een ander geloof aan te nemen en meer in het algemeen een eigen identiteit te ontwikkelen en uit te drukken.

De grens van indoctrinatie geldt voor alle scholen. De raad vindt dat een school met een religieuze grondslag leerlingen een overtuiging, geloofsopvattingen en daaraan verbonden leefregels mag voorhouden, maar hen ook ruimte moet laten om de overtuiging niet over te nemen en er buiten school niet naar te leven. Openbare scholen of bijzondere scholen zonder religieuze grondslag horen er volgens de raad op hun beurt voor te waken dat indoctrinatie vanuit een politieke ideologie of seculiere mens- en maatschappijvisie plaatsvindt of dat binnen school op andere wijze sprake is van intimidatie en groepsdruk. De raad meent verder dat deze scholen net zo goed een veilige omgeving horen te zijn voor leerlingen met een specifieke religieuze achtergrond. En dat deze scholen leerlingen het gevoel dienen te geven dat ze de ruimte hebben een al dan niet religieuze levensovertuiging aan te nemen en daarnaar te leven.

De raad hecht zeer aan grondrechten en vrijheden van leerlingen. Hen komt vrijheid van meningsuiting en handelen toe. Een school zal er wat de raad betreft naar moeten streven die rechten en vrijheden zo veel mogelijk tot hun recht te laten komen. Toch kan een schoolcontext beperking van rechten en vrijheden van leerlingen vergen, bijvoorbeeld omwille van een goede voortgang van het onderwijs, de orde binnen het schoolgebouw of de veiligheid van anderen. Een school mag daarvoor gedragsregels opnemen in het leerlingenstatuut. Zoals beperkingen aan gezichtsbedekkende kleding en het bij zich dragen van een ceremoniële dolk.¹⁴⁵ Ook uit de grondslag van de school kunnen grenzen voortvloeien aan de handelingsvrijheid van leerlingen binnen school, maar alleen voor zover deze noodzakelijk zijn om de grondslag te handhaven en tot uitdrukking te brengen. De vrijheid van leerlingen houdt dan op waar de vrijheid van anderen begint om onderwijs volgens hun visie te verzorgen of onderwijs van hun voorkeur te krijgen. Zolang eisen niet discriminerend zijn of indoctrinatie opleveren, mogen scholen volgens de raad zo vanuit hun identiteit regels stellen aan het gedrag binnen school, en van leerlingen eisen dat ze deelnemen aan identiteitgerelateerde activiteiten en onderdelen van het onderwijsprogramma.¹⁴⁶ Aanmelding bij de school houdt de aanvaarding van dergelijke verplichtingen in.

Ten slotte wordt volgens de raad een grens overschreden als mensen fundamentele aspecten van de democratische rechtsstaat als politieke orde afwijzen.¹⁴⁷ Bijvoorbeeld wanneer een school uitdraagt dat wetten geen geldingskracht hebben als ze ingaan tegen geloofsopvattingen of religieuze regels.¹⁴⁸ Of uitdraagt dat het gezag van overheidsinstanties of de rechter niet gerespecteerd hoeft te worden en dat algemeen geldende normen niet via democratische weg tot stand hoeven te komen.

Grenzen vanuit de pedagogische verantwoordelijkheid van de school

Dat vrijheid haar grenzen vindt in de vrijheid, rechten en veiligheid van anderen geldt des te meer voor scholen en voor wie daar werkzaam zijn. De raad merkt met nadruk op dat medewerkers van een school een pedagogische verantwoordelijkheid dragen voor de jongeren die aan hun zorg zijn toevertrouwd; in de les en daarbuiten.¹⁴⁹

De school moet volgens de raad altijd zorgen voor een pedagogisch klimaat waarin elke leerling tot leren en ontwikkeling kan komen. Voorop staat dat onderwijsprofessionals zich richten op effectieve en gepaste pedagogische en didactische interventies ten behoeve van dat leren. Het omvat ook aandacht voor het welzijn, de gezondheid en de veiligheid

¹⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Haarlem, 21 maart 2003, ECLI:NL:RBHAA:2003:AF6131.

¹⁴⁶ Behoudens de uitzondering als omschreven in artikel 58, lid 2, WPO (en gelijkluidende artikelen in de WEC en de WVO).

¹⁴⁷ Onderwijsraad, 2019.

¹⁴⁸ Het is aan de wetgever om af te wegen of in de wettelijke regeling tegemoetkoming aan gewetensbezwaren wordt ingebouwd en hoe ver wetgeving gaat als te voorzien is dat die wetgeving mensen in gewetensnood kan brengen.

¹⁴⁹ Zie ook Inspectie, 2020a, p. 70; Broeksteeg, 2021, p. 133.

van elke leerling. De raad vindt het heel belangrijk dat leerlingen zich op school veilig en beschermd weten en zich niet bedreigd of afgewezen voelen.¹⁵⁰

Wanneer een school gebruikmaakt van de ruimte voor eigenheid, zal dat volgens de raad altijd moeten gebeuren op een manier waarbij de leerling als mens erkend en gerespecteerd wordt en met oog voor de mentale gezondheid van de leerling. Waar een school dat nalaat, kan dit leiden tot schrijnende en onwenselijke situaties waarin jongeren voortdurend bevestigd worden in een gevoel dat er iets mis met hen is. Een school die werkt vanuit een uitgesproken geloofsovertuiging en daaruit voortvloeiende opvattingen over seksualiteit en seksuele moraal, zal zich hiervan bewust moeten zijn, bijvoorbeeld tegenover homo- en transseksuele leerlingen. Net zo goed moet een school zonder religieuze grondslag ervoor waken dat voor gelovige leerlingen een onveilige situatie en gevoel van vervreemding ontstaan wanneer leraren afgeven op geloof, geloven in het algemeen of op het specifieke geloof van die leerlingen.¹⁵¹

De raad meent dat deze pedagogische verantwoordelijkheid ook met zich brengt dat de school een leerling begeleidt als hij of zij worstelt met spanningen tussen de eigen geloofs- of levensovertuiging en andere aspecten van zijn of haar persoonlijkheid of als een leerling binnen de school te maken krijgt met discriminatie of uitsluiting. Oog voor de persoon van de leerling betekent dan dat de school niet eenzijdig mag uitgaan van de overtuiging van waaruit zij werkt.¹⁵²

Stel dat een leerling worstelt met de essentialistische visie op man en vrouw die de school uitdraagt, bijvoorbeeld omdat de leerling een non-binaire genderidentiteit heeft of omdat een jongen later in deeltijd wil gaan werken – of helemaal niet – om voor de kinderen te kunnen zorgen. Of stel omgekeerd dat een leerling met deze visie worstelt omdat ze eigenlijk geen kinderen wil en zich geheel aan haar loopbaan wil wijden. Als zo'n leerling(e) zich tot een mentor of vertrouwenspersoon binnen de school wendt, kan die niet volstaan met de enkele mededeling dat de school nu eenmaal handelt vanuit een overtuiging waar een bepaalde visie op man en vrouw bij hoort. De pedagogische verantwoordelijkheid van de school vraagt hier om een minder eenzijdige insteek bij de begeleiding van de leerling(e). Vanzelfsprekend hoort bij die verantwoordelijkheid ook dat een persoon tot wie een leerling zich in vertrouwen wendt, dat vertrouwen niet beschaamt, zeker niet als die persoon uit hoofde van een specifieke functie, zoals die van vertrouwenspersoon, geacht wordt de vertrouwelijkheid van het gesprek met de leerling te respecteren.

Hetzelfde geldt in gevallen waarin een leerling ermee worstelt het christen- of moslim-zijn en de eigen homoseksuele gerichtheid met elkaar te verzoenen. Ook dan kan de mentor of vertrouwenspersoon zich niet beperken tot de mededeling dat in de visie op het christelijke of islamitische geloof die de school voorstaat, homoseksuele handelingen in strijd zijn met Gods geboden en dat er niets anders op zit dan celibatair te leven of toch een relatie met iemand van het andere geslacht aan te gaan.

Overigens gaat het niet zo ver dat een school de eigen grondslag of het eigen onderwijsconcept geheel achterwege zou moeten laten. De school mag de eigen overtuiging wel uiten, maar altijd in aanvulling op het bredere verhaal van de democratische rechtsstaat (zie hoofdstuk 3), op een pedagogisch verantwoorde manier en op een manier die voor de leerling – binnen het statuut van de school – ruimte laat bestaan om andere overtuigingen te hebben en te ontwikkelen dan de overtuiging van waaruit de school werkt.

4.2 Bestaand (grond)wettelijk kader geeft buitengrens aan

De buitengrens is gemarkeerd in de bestaande wetgeving en de uitleg die rechters daaraan geven. Daarbij komt niet alleen het onderwijsrecht kijken. Ook de gelijkebehandelingswetgeving, het rechtspersonenrecht, het strafrecht en het civiele aansprakelijkheidsrecht begrenzen de vrijheid van onderwijs en bevatten instrumenten om grenzen te handhaven.

De raad constateert dat de bestaande wettelijke kaders voldoen om te zorgen dat scholen binnen de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat blijven. Dat neemt niet weg dat er ook ongemak bestaat over hoe de vrijheid van onderwijs begrensd is. Volgens de raad is het echter vooral zaak dat de rijksoverheid er scherp op is dat scholen en schoolbesturen de bestaande wetgeving naleven en dat zij de buitengrens actief en scherp handhaaft.

¹⁵⁰ Zie ook artikel 4c WPO en artikel 3b WVO.

¹⁵¹ Merry, 2020, p. 194-199. Voor openbare scholen geldt dat openbaar onderwijs met respect voor ieders godsdienst of levensovertuiging wordt gegeven. Zie artikel 44, lid 2, WVO: de bevoegdheid van een leraar om aan een openbare school les te geven, kan tijdelijk geschorst worden als een leraar dit respect niet opbrengt.

¹⁵² Inspectie, 2020a, p. 47.

De Grondwet biedt de wetgever ruimte om grenzen te definiëren en te handhaven. Artikel 23 bevat de bevoegdheid om eisen en voorwaarden aan bekostigd onderwijs te stellen. Daarnaast heeft de wetgever diverse grondrechten steeds tegen elkaar af te wegen. De lijn die de raad in dit advies ontwikkelt, past ook binnen de tekst van artikel 23.

De wetgever heeft binnen het onderwijsrecht en meer in het algemeen regels gemaakt om gelijke behandeling te waarborgen, evenals naleving van andere uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Zo geldt de Algemene wet gelijke behandeling voor alle scholen. Voor bijzondere onderwijsinstellingen bepaalt die wet dat onderscheid vanuit de grondslag van de school onder strikte voorwaarden gerechtvaardigd kan zijn en daarmee geen discriminatie vormt.¹⁵³ Onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging vanwege de grondslag van de school mag echter niet tevens direct onderscheid naar seksuele gerichtheid inhouden. Onder de huidige regelgeving mag geen enkele school weigeren om een homoseksuele leerling toe te laten of een leerling van school sturen als die een relatie aangaat met iemand van hetzelfde geslacht. Evenmin mogen scholen selecteren op huidskleur of etnische afkomst.¹⁵⁴

In het kader Gelijke behandeling beschrijft de raad de regels over gelijke behandeling en non-discriminatie in de huidige wetgeving, met specifieke aandacht voor het bijzonder onderwijs. In hoofdstuk 5 reflecteert de raad hierop vanuit zijn visie op de relatie tussen de vrijheid van onderwijs en de democratische rechtsstaat.

Gelijke behandeling

Gelijke behandeling is een belangrijk uitgangspunt in een democratische rechtsstaat. Artikel 1 van de Grondwet zegt dat iedereen die in Nederland is, in gelijke gevallen gelijk behandeld wordt te worden en dat discriminatie niet is toegestaan. Dit heeft betrekking op (be)handelen, op hoe je andere mensen bejagent. Het artikel strekt zich niet uit tot opvattingen en gedachten. Evenmin verbiedt het elk onderscheid. Discriminatie veronderstelt dat de grond waarop onderscheid gemaakt wordt, niet gerechtvaardigd is omdat deze 'niet zakelijk relevant' is, oftewel niet in objectieve zin ter zake doet.¹⁵⁵ Daarnaast veronderstelt discriminatie benadeling.¹⁵⁶

Artikel 1 van de Grondwet bevat een norm die zich in eerste instantie richt tot de overheid. Overheidsinstanties horen willekeur te vermijden, gelijke gevallen gelijk te behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid. Ongelijke behandeling mag alleen als er een rechtvaardiging voor is.¹⁵⁷ Het discriminatieverbod specificeert dat: overheidsinstanties mogen geen ongerechtvaardigd onderscheid maken tussen mensen die zich in Nederland bevinden, op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook.¹⁵⁸ Daarnaast hoort de overheid gelijke behandeling in de samenleving te bevorderen.

Het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs verplicht de overheid specifiek om discriminatie in het onderwijs op te heffen of te voorkomen.¹⁵⁹ Dit verdrag beschouwt aparte scholen naar godsdienst in overeenstemming met de wensen van de ouders niet als discriminatie. Dan moet inschrijving aan zulke scholen wel facultatief zijn. Ook moet het gegeven onderwijs voldoen aan door de overheid gestelde of goedgekeurde normen, met name over onderwijs van gelijk niveau.¹⁶⁰

Voor verhoudingen tussen burgers onderling – waaronder besturen in het bijzonder onderwijs – werkt de wetgever de plicht tot gelijke behandeling en het principe van non-

¹⁵³ Zie ook artikel 2, onder b, Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs.

¹⁵⁴ De formele discriminatiegrond hier is 'ras'.

¹⁵⁵ Jägers & Loof, 2021, p. 7-8; Handelingen I, 1981-1982, p. 392; Kamerstukken II, 1981-1982, 16 905 en 16 938, nr. 5, p. 16.

¹⁵⁶ Jägers & Loof, 2021, p. 8.

¹⁵⁷ Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 30-31.

¹⁵⁸ Op 30 juni 2020 heeft de Eerste Kamer in eerste lezing het initiatiefvoorstel-Bergkamp, Özütok en Van den Hul aangenomen. Het voorstel beoogt handicap en seksuele gerichtheid expliciet toe te voegen aan artikel 1 van de Grondwet als verboden gronden van discriminatie. Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32411_initiatiefvoorstel_bergkamp

¹⁵⁹ Dit verdrag bevat de volgende definitie van discriminatie: 'ieder onderscheid dat, en iedere uitsluiting, beperking of voorkeur die, op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische omstandigheden of geboorte, ten doel of ten gevolge hebben dat de gelijkheid van behandeling ten aanzien van het onderwijs teniet wordt gedaan of wordt aangetast, en in het bijzonder ten doel of ten gevolge hebben dat: a. personen of groepen personen de toegang tot het onderwijs, van welke soort of welk niveau ook, wordt ontzegd; b. personen of groepen personen met onderwijs van lager gehalte genoegen moeten nemen; c. met inachtneming van de bepalingen van artikel 2 van dit Verdrag, voor personen of groepen personen afzonderlijke onderwijssystemen of -instellingen worden opgericht of in stand gehouden; of dat d. personen of groepen personen voorwaarden worden opgelegd die onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid'; artikel 1, lid 1 van het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs.

¹⁶⁰ Zie artikel 2, onder b van het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs.

discriminatie uit in inroepbare en afdwingbare normen. Nederland kent een uitgebreide gelijkebehandelingswetgeving.¹⁶¹ Centraal daarin staat de Algemene wet gelijke behandeling. Daarnaast zijn er wetten die gelijke behandeling voorschrijven op specifieke terreinen of voor specifieke groepen.¹⁶² Deze wetten kennen een vergelijkbare opzet en systematiek als de Algemene wet gelijke behandeling.

De Algemene wet gelijke behandeling heeft het over direct en indirect onderscheid. Bij direct onderscheid wordt iemand anders behandeld dan anderen in een vergelijkbare situatie vanwege diens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Van indirect onderscheid is sprake als een ogenschijnlijk neutrale maatregel mensen van een bepaalde groep in het bijzonder treft. Indirect onderscheid is niet verboden als het objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en als de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.¹⁶³

Voor personeel van onderwijsinstellingen is artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling relevant. Onderwijsinstellingen mogen geen onderscheid maken als ze personeel werven, een arbeidsverhouding aangaan of beëindigen. Het mag evenmin als ze hun personeel onderwijs, scholing of vorming laten volgen tijdens of voorafgaand aan een arbeidsverhouding; noch bij arbeidsvoorwaarden, promotie en arbeidsomstandigheden. Voor instellingen van bijzonder onderwijs bepaalt de wet dat onderscheid op een aantal gronden gerechtvaardigd kan zijn. Het bestuur van een bijzondere school mag bij werknemers onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid.¹⁶⁴ Kort gezegd is onderscheid hier gerechtvaardigd, omdat het zonder de oprechte medewerking van het personeel lastig is om onderwijs te geven zoals het schoolbestuur dat voorstaat. De gedachte is dat personeelsleden van de school identiteitsdragers zijn.¹⁶⁵ Om dezelfde reden mogen openbare scholen overigens kijken of een leraar wel les kan geven conform het openbare karakter van hun onderwijs. Voor dat onderscheid gelden dan enkele voorwaarden. Het moet gaan om een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste. Het onderscheid mag niet verder gaan dan passend is, gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de instelling die van werknemers verlangd mag worden. Het onderscheid moet evenredig zijn en noodzakelijk. Dat betekent onder andere dat het onderscheid geen ander doel mag dienen dan verwezenlijking van de grondslag en dat er een ernstig risico op aantasting van de grondslag is.¹⁶⁶ Onder het Europees recht moet dan sprake zijn van een objectief verifieerbaar, rechtstreeks verband tussen de eisen aan het personeel en de activiteiten die een personeelslid verricht.¹⁶⁷

Het onderscheid mag bovendien niet tevens leiden tot direct onderscheid op een van de andere in de wet genoemde gronden (ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat). Het mag ook niet, bedoeld of onbedoeld, leiden tot indirect onderscheid op een van deze gronden zonder dat er een objectieve rechtvaardiging is.¹⁶⁸

Voor leerlingen is artikel 7 van de Algemene wet gelijke behandeling relevant. Onderwijsinstellingen mogen niet discrimineren als ze onderwijs aanbieden. Voor instellingen van bijzonder onderwijs bepaalt de wet ook hier dat onderscheid op bepaalde gronden gerechtvaardigd kan zijn en daarmee geen discriminatie vormt.

Volgens de Algemene wet gelijke behandeling mag het bestuur van een bijzondere school onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of geslacht bij de toelating en de deelname aan het onderwijs. De godsdienst, levensovertuiging of het geslacht moet een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd vereiste zijn, gelet op de grondslag van de instelling. De middelen moeten beantwoorden aan een werkelijke behoefte. Ook moeten ze geschikt en noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken.¹⁶⁹ Onderscheid op grond van geslacht mag alleen als voor leerlingen van beide geslachten gelijkwaardige voorzieningen aanwezig zijn. Volgens de wetgever slaat de term 'gelijkwaardige voorzieningen' op 'alle relevante aspecten van het desbetreffende onderwijs'.¹⁷⁰

¹⁶¹ Voor een toelichting met specifieke aandacht voor het onderwijs, zie Rijke, 2019, p. 223-260.

¹⁶² De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de Wet onderscheid arbeidsduur en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd.

¹⁶³ Artikel 2, lid 1, Algemene wet gelijke behandeling.

¹⁶⁴ Van Bijsterveld, 2018, p. 98-104; Mentink & Vermeulen, 2007, p. 113-115; Rijke, 2019, p. 177-222; Vermeulen, 1999, p. 58-61; Zoontjens, 2019a, p. 50-52.

¹⁶⁵ Rijke, 2019, p. 133-139; Rijke, 2021, p. 8-9.

¹⁶⁶ CRM 11 oktober 2018, 2018-102; CRM 25 augustus 2020, 2020-74; Hof van Justitie van de Europese Unie, 17 april 2018, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, EHRC 2018/127 (Egenberger). Daarover Rijke, 2019, p. 305-308.

¹⁶⁷ HvJ EU 11 september 2018, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696 (IR/JQ).

¹⁶⁸ Zie hierover onder andere Rijke, 2020 en Rijke, 2021, p. 10-12.

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 1990-1991, 22 014, nr. 3; ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885.

¹⁷⁰ Kamerstukken II, 1990-1991, 22 014, nr. 3.

Het gaat er in deze bepaling om dat de school de eigen grondslag kan waarmaken in het onderwijs. Daarvoor kan het nodig zijn dat de onderwijsinstelling onderscheid maakt, bijvoorbeeld om niet af te doen aan het karakter van het onderwijs of om ervoor te zorgen dat de grondslag voor iedereen binnen de schoolgemeenschap herkenbaar is. Het onderscheid mag niet verder gaan dan passend is gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag die van leerlingen verlangd mag worden. Het mag niet tevens leiden tot direct onderscheid op een van de andere in de wet genoemde gronden. Op het schoolbestuur rust een motiveringsplicht. En het beleid moet consistent en consequent worden toegepast.¹⁷¹ Het College voor de Rechten van de Mens hanteert drie voorwaarden om te beoordelen of onderscheid is toegestaan: (1) het beleid van de instelling berust op de grondslag en krijgt daadwerkelijk gestalte in de praktijk, (2) het beleid is noodzakelijk voor de verwezenlijking van de grondslag en (3) de school voert het beleid consequent uit.¹⁷²

De onderwijswetgeving kent nadere beperkingen voor specifieke gevallen. Zo mogen bijzondere onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs en bij mbo-opleidingen van niveau 1 en niveau 2 van studenten alleen verlangen dat ze de grondslag en de doelstellingen van de instelling respecteren.¹⁷³ In het primair, speciaal en voortgezet onderwijs geldt een acceptatieplicht als er binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid is om openbaar onderwijs te volgen.¹⁷⁴ In de onderwijswetten voor deze sectoren staat dat een bijzondere school in die situatie toelating niet mag weigeren vanwege godsdienst of levensovertuiging. Leerlingen met een andere godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing zijn vervolgens niet verplicht deel te nemen aan godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

Hiermee heeft de wetgever voorzien in een oplossing voor situaties waarin de toegang tot onderwijs in de knel komt, doordat onderwijsinstellingen leerlingen toelating weigeren vanwege de grondslag van de school in een gebied waarin die leerlingen redelijkerwijs niet kunnen uitwijken naar een andere instelling. Zo'n voorziening in de wet is nodig, omdat het recht op onderwijs van de leerling in die situaties anders niet gewaarborgd is. Daarom valt voor die situaties de afweging tussen de vrijheid van het schoolbestuur en de rechten en vrijheden van ouders en leerlingen anders uit.

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen verbiedt onderscheid bij de toelating tot en de behandeling binnen een beroepsopleiding of cursus voor bijscholing of omscholing, dan wel bij het afnemen van het examen. Behalve bij het afnemen van het examen mag een school voor bijzonder onderwijs hiervan afwijken vanwege de eigen aard mits voor leerlingen van beide geslachten gelijkwaardige voorzieningen aanwezig zijn.¹⁷⁵

Het burgerlijk recht biedt leerlingen (en hun ouders) rechtsmiddelen om op te komen tegen het handelen van een school of personen binnen een schoolgemeenschap. Zo kan schending van de rechten van leerlingen of maatschappelijk onbetamelijk gedrag een onrechtmatige daad zijn.¹⁷⁶ Het rechtspersonenrecht kent mogelijkheden om op te treden tegen rechtspersonen waarvan het doel of de activiteiten in strijd zijn met de openbare orde.

De strafwetgeving bevat diverse bepalingen die ten behoeve van de democratische rechtsstaat grenzen stellen aan uitingen of gedragingen. Denk aan misdrijven tegen de staatsveiligheid, de openbare orde en uitoefening van staatsplichten en staatsrechten. Ook vormen van vrijheidsberoving en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn strafbaar. Verder verbiedt het strafrecht diverse gedragingen waarbij sprake is van discriminatie, haatzaaien of oproepen tot geweld.¹⁷⁷ Als deze binnen een school plaatsvinden, kunnen overheidsinstanties daar op basis van deze wetgeving tegen optreden.

¹⁷¹ Gerechtshof Amsterdam, 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764 (Don Bosco); Rijke, 2019, p. 275.

¹⁷² Deze voorwaarden zijn ontleend aan eerdere rechtspraak (HR 22 januari 1988, AB 1988, 96, Maimonides; zie ook Gerechtshof Amsterdam 25 juli 2007, NJCM-Bulletin 2008, nr. 4, p. 498-506, Hoornbeek).

¹⁷³ Artikel 8.1.1., lid 4, WEB en artikel 7.37, lid 4, WHW. Bij mbo-opleidingen op niveau 3 en 4 mag een bijzondere onderwijsinstelling vooralsnog wel aangeven dat studenten geacht worden de grondslag te onderschrijven en mag de instelling de inschrijving weigeren of beëindigen als een (aspirant-)student dat niet (meer) doet. Het wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs bevat een inperking van deze mogelijkheid (Kamerstukken I 2020-2021, 35 606, nr. A).

¹⁷⁴ Artikel 58 WPO, artikel 60 WEC en artikel 48 WVO. Zie voor het speciaal onderwijs verder artikel 40, lid 17, WEC.

¹⁷⁵ Artikel 4, lid 2, Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen; een uitwerking van Richtlijn van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (76/207/EEG).

¹⁷⁶ Artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek.

¹⁷⁷ Zie kader Enkele relevante bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr); Herrenberg, 2019.

Enkele relevante bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr)

- Een aanslag ondernomen met het oogmerk de grondwettige regeringsvorm te vernietigen of op onwettige wijze te veranderen (artikel 94 Sr);
- misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten, zoals het door geweld uiteenjagen van een vergadering van de Tweede Kamer of een ander vertegenwoordigend orgaan en iemand door geweld verhinderen het kiesrecht vrij en onbelemmerd uit te oefenen (Titel IV Sr);
- in het openbaar oproepen tot een strafbaar feit of gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag (artikel 131 Sr);
- openbare beledigende uitlatingen – mondeling of schriftelijk – over groepen mensen vanwege hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid of lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (artikel 137c Sr);
- openbare uitingen die aanzetten tot haat, discriminatie¹⁷⁸ of geweld tegen mensen vanwege hun ras, godsdienst of levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid of lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (artikel 137d Sr);
- deelname aan of geldelijke dan wel andere stoffelijke steun verlenen aan activiteiten gericht op discriminatie wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (artikel 137f Sr);
- in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf opzettelijk discrimineren wegens ras (artikel 137g Sr);
- opruien tot geweld (artikel 131 Sr);
- smaad (artikel 261 Sr);
- laster (artikel 262 Sr) en belediging van een individu (artikel 266);¹⁷⁹
- wederrechtelijke vrijheidsberoving (artikel 282 Sr);
- gijzeling, dat wil zeggen wederrechtelijke vrijheidsberoving met het oogmerk iemand te dwingen iets te doen of iets niet te doen (artikel 282a Sr);
- belaging, dat wil zeggen stelselmatig opzettelijk inbreuk maken op iemands persoonlijke levenssfeer om die ander te dwingen iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden (artikel 285b Sr);
- in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineren wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid (artikel 429quater Sr).

4.3 Frictie niet uitgesloten én niet per se grensoverschrijding

Het is inherent aan een vrije en open samenleving dat verschillende opvattingen, leefwijzen en waardenpatronen botsen. Er zullen onvermijdelijk dingen gebeuren of gezegd worden die niet naar ieders zin zijn, aanstoot geven of wellicht zelfs pijn doen. Zo zal er nu en dan ook frictie ontstaan rondom scholen.

Discussies over normatieve en morele kwesties bij scholen zijn inherent aan verscheidenheid in de samenleving.¹⁸⁰ De samenleving kenmerkt zich door verschil in overtuigingen en leefwijzen. Die verscheidenheid mag bestaan, ook als opvattingen botsen.¹⁸¹ De democratische rechtsstaat is een manier om met verscheidenheid en waardenconflicten om te gaan zonder die verscheidenheid op te heffen.¹⁸² Verschil in opvattingen en waarden betekent niet meteen dat een andersdenkende handelt in strijd met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Het duidt evenmin meteen op onvoldoende toewijding aan

¹⁷⁸ Het Wetboek van Strafrecht definieert 'discriminatie' of 'discrimineren' als 'elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast' (artikel 90quater Sr).

¹⁷⁹ Een op zichzelf beledigende uitlating kan volgens de Hoge Raad het beledigende karakter verliezen in de context van het maatschappelijk debat of bij een direct verband met een geloofsovertuiging, mits de uitlating niet onnodig grievend is. Daarmee komt de Hoge Raad onder andere tegemoet aan de vrijheid van meningsuiting. (Nieuwenhuis, 2016; Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 13). Die vrijheid biedt echter geen ruimte voor aanzetten tot haat, discriminatie of (racistisch) geweld. Anderzijds zal in een democratie ruimte moeten blijven voor sterk afwijkende opvattingen en zal niet snel sprake zijn van 'aanzetten tot' als iemand een controversieel voorstel doet. In een democratische rechtsstaat is het van belang dat er veel ruimte is om uitlatingen te doen, ook als deze kunnen kwetsen of choqueren. Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nashvilleverklaring-naar-oordeel-om-niet-straftbaar>; <https://www.ou.nl/-/openbaar-ministerie-nashville-verklaring-niet-straftbaar>. Zie ook <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/nashville-verklaring-meer-dan-400-meldingen-bij-college-voor-de-rechten-van-de-mens>

¹⁸⁰ Onderwijsraad, 2012b; Inspectie, 2020a, p. 70-71; Frissen, 2007, p. 185; WRR, 2003, p. 56-57.

¹⁸¹ Hirsch Ballin, 2016, p. 77; Tjeenk Willink, 2018, p. 16. Zie ook Inspectie, 2020a, p. 9; Heijne, 2020, p. 30-35; Kabinetsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, 2003-2004, p. 5; Broeksteeg, 2021, p. 128.

¹⁸² Hirsch Ballin, 2016, p. 93; Frissen, 2007, p. 165, p. 197; Post, 2010, p. 6.

de democratische rechtsstaat.¹⁸³ De vrijheid van onderwijs brengt dan vooral onderliggende waardenpluriformiteit in de samenleving aan het licht.

Het is zaak onderscheid te maken tussen handelingen en uitspraken die strijdig zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat aan de ene kant en botsingen van op zich legitieme waarden, opvattingen, meningen en overtuigingen aan de andere kant. Voor het eerste is geen ruimte in een democratische rechtsstaat, voor het tweede juist wel. Precies bij handelingen en uitspraken op scholen die strijdig zijn met uitgangspunten van de democratische rechtsstaat zoals non-discriminatie of zelfbeschikking, vindt de Onderwijsraad dat de rijksoverheid grenzen aan de vrijheid van onderwijs hoort te stellen.

4.4 Binnen school zijn mechanismen nodig om met frictie om te gaan

De raad beveelt aan te waarborgen dat er binnen elke school mechanismen zijn om met fricties tussen waarden, leefwijzen en morele opvattingen om te gaan of fricties tussen rechten en vrijheden van bij de school betrokken personen intern uit te spreken en af te handelen. Te overwegen valt om het schoolbestuur te verplichten in het schoolplan verantwoording af te leggen over de inrichting en werking van zulke mechanismen.¹⁸⁴

Waar openlijke fricties inherent zijn aan in vrijheid met elkaar samenleven, horen er mechanismen te zijn om die fricties aan te kaarten, bespreekbaar te maken en ermee om te gaan op een manier die rekening houdt met diverse rechten en belangen.¹⁸⁵ Dat geldt ook voor een schoolgemeenschap. Het is volgens de raad zaak dat in eerste instantie binnen de school te doen. Frictie moet binnen de school bespreekbaar zijn. Dat sluit aan bij de al bestaande zorgplicht voor sociale veiligheid: een school hoort beleid te hebben ter bevordering van de veiligheid binnen de eigen instelling.¹⁸⁶

Ook horen er volgens de raad mechanismen of platforms te zijn om binnen de schoolgemeenschap in openheid met elkaar het gesprek te voeren over de identiteit van de school en hoe die zich verhoudt tot vrijheden en rechten van individuele leerlingen en medewerkers.

Hoe een school zulke mechanismen inricht, is aan het schoolbestuur. Er hoort ruimte te zijn om dit af te stemmen op de schoolorganisatie en de context waarin de school opereert. De raad denkt hierbij aan een loket of functionaris binnen de school waar of bij wie een leerling terecht kan, bijvoorbeeld als die leerling zich gediscrimineerd, uitgesloten of onder druk gezet voelt om een overtuiging aan te nemen of als die leerling worstelt met conflicten tussen zijn of haar levensovertuiging (al dan niet samenvallend met de grondslag van de school) en andere aspecten van zijn of haar persoon. Denk aan de interne coördinator voor het veiligheidsbeleid, een vertrouwenspersoon, een geschillen- of klachtencommissie. Het is essentieel dat deze functionaris of commissie een onpartijdige positie kan innemen en vertrouwelijkheid respecteert. Voor communicatie met ouders en medewerkers over identiteitsvraagstukken kan worden aangesloten bij bestaande structuren, bijvoorbeeld die voor intern toezicht en medezeggenschap, een identiteitscommissie of een maatschappelijke adviesraad.

Verder zijn scholen idealiter naar buiten toe duidelijk over waarvoor ze staan, hoe ze onderwijs geven en hoe het er in de school aan toegaat. Zo kunnen ouders voor aanmelding een bewuste keuze maken. Als binnen een school toch onoplosbare frictie ontstaat, moeten ouders uiteindelijk altijd kunnen uitwijken naar een andere school. Bovendien hoort de keuze voor een school met een specifieke levensbeschouwelijke grondslag altijd vrijwillig te zijn.¹⁸⁷ Dit veronderstelt dat er overal in het land toegang tot openbaar primair en voortgezet onderwijs is en blijft. Daarom onderstreept de raad hier het grondwettelijk uitgangspunt van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs.

¹⁸³ Zie ook Inspectie, 2020a, p. 9.

¹⁸⁴ Vergelijk Raad van State, 2019b.

¹⁸⁵ Schuyt, 2006, p. 128, p. 133.

¹⁸⁶ Artikel 4c WPO.

¹⁸⁷ Zie artikel 2, onder b van het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs.





enkele kwesties beschouwd

Diverse controversiële kwesties domineren politieke en maatschappelijke discussies over artikel 23. Wat betekent begrenzing van de vrijheid van onderwijs door een verplichte, gemeenschappelijke kern en een buitengrens – beide ontleend aan de democratische rechtsstaat – voor die kwesties?

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat de vrijheid van onderwijs haar grenzen vindt in een verplichte, gemeenschappelijke kern en in een buitengrens. De uitgangspunten van de democratische rechtsstaat zijn als kader voor een vrije en open samenleving leidend bij het bepalen van die kern en buitengrens. In dit licht beziet de raad een aantal kwesties waarin discussie is ontstaan over of scholen over de buitengrens gaan en/of waarin belangen, rechten en vrijheden met elkaar botsen.

De raad kiest hier voor kwesties die de laatste jaren naar voren zijn gekomen in politieke en maatschappelijke discussies over artikel 23 van de Grondwet:

- onderscheid naar godsdienst of andere levensbeschouwing (levensovertuiging) bij de toelating van leerlingen;
- seksualiteit en man-vrouwverhoudingen in lesboeken;
- leerlingen voor of tijdens lessen scheiden naar geslacht;
- religie-gerelateerde kledingvoorschriften op scholen.

De Onderwijsraad beschouwt deze kwesties een voor een en hanteert daarbij steeds drie principes in samenhang.

1. Een school hoort altijd aandacht te besteden aan het verplichte verhaal over democratisch burgerschap in de verplichte, gemeenschappelijke kern, zoals voorgeschreven in wet- en regelgeving.¹⁸⁸
2. Een school heeft daarnaast en daarboven ruimte om eigen overtuigingen en opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Een school mag een eigen verhaal toevoegen aan de verplichte, gemeenschappelijke kern en mag het schoolbeleid en -organisatie daarop inrichten. In het geval van een bijzondere school kan dat eigen verhaal ontleend zijn aan een godsdienst of andere levensbeschouwing.
3. Die ruimte wordt begrensd door het discriminatieverbod en de plicht van een school af te zien van dwang en indoctrinatie. Dat laatste behelst ook de plicht de vrijheid van leerlingen te respecteren, in het bijzonder hun recht in vrijheid een overtuiging al dan niet aan te nemen. Het is niet toegestaan binnen het onderwijs overtuigingen over te dragen die onverenigbaar zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat of die indruisen tegen die uitgangspunten.

5.1 Onderscheid naar levensovertuiging bij toelating leerlingen

Een klein aantal scholen kijkt bij toelating van leerlingen naar de godsdienst of levensbeschouwing van de ouders. In een recent onderzoek blijkt 8% van de onderzochte basisscholen een formeel toelatingsbeleid op basis van denominatie te voeren en weigert 6% van de onderzochte basisscholen weleens toelating op grond van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen. Volgens het onderzoek heeft 2% van de onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs zo'n beleid en weigert 3% van de onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs weleens toelating op basis van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag.¹⁸⁹

Deze scholen hanteren een zogenoemd denominatief gesloten toelatingsbeleid.

Een bijzondere school mag van ouders vragen dat zij de grondslag van de school onderschrijven of respecteren.¹⁹⁰ Zij mogen toelating van een kind als leerling weigeren als de ouders dit niet doen.¹⁹¹ Er gelden wel voorwaarden en beperkingen. Onderscheid bij toelating vanwege de grondslag van de school mag niet tegelijk direct onderscheid inhouden op grond van ras, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat.¹⁹²

Bij instellingen op een levensbeschouwelijke grondslag maakt die grondslag deel uit van hun missie. De doelstelling van die scholen draait om een specifieke godsdienst of andere levensovertuiging (denk aan het humanisme of de antroposofie). Binnen het bijzonder onderwijs wordt verschillend aangekeken tegen wat dit betekent. Bij een deel

¹⁸⁸ Wat dat verhaal inhoudelijk moet omvatten heeft de raad omschreven in hoofdstuk 3.

¹⁸⁹ Bulder et al., 2020, p. 33, p. 81, p. 122-123.

¹⁹⁰ Bij 'onderschrijven' stelt de school bijvoorbeeld als voorwaarde dat de ouders de levensovertuiging zelf aanhangen, zich houden aan de voorgeschreven leefregels en/of praktiserend lid van het kerkgenootschap zijn. Bij 'respecteren' verlangt de school dat ouders erkennen dat de school een bepaalde grondslag heeft en beloven die te eerbiedigen. De ouders beloven bijvoorbeeld dat ze zich niet zullen verzetten tegen vieringen, godsdienstles en religieuze symbolen in het schoolgebouw. Zie Mentink & Vermeulen, 2007, p. 115-118; Vermeulen, 1999, p. 61-63; Zoontjens, 2019a, p. 47-48.

¹⁹¹ Artikel 7, lid 2, Algemene wet gelijke behandeling; HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 (Maimonides); Gerechtshof Amsterdam 25 juli 2007, NJCM-Bulletin 2008, nr. 4, p. 498-506 (Hoornbeek).

¹⁹² Zie het kader Gelijke behandeling in paragraaf 4.2.

staat voorop dat de school voortkomt uit maatschappelijk initiatief en onderwijs aanbiedt vanuit een bepaalde visie en overtuiging, ongeacht de achtergrond van de leerlingen. Dan ligt een denominatief toelatingsbeleid niet voor de hand. Bij sommige denominaties is de gedachte eerder dat de school er speciaal is voor kinderen met een bepaalde achtergrond, waarbij school, gezin en geloofsgemeenschap een eenheid vormen. Een denominatief toelatingsbeleid is dan een manier om die eenheid in stand te houden, de schoolpopulatie te beperken tot de doelgroep van de school en zo de missie van de school te vervullen ten behoeve van ouders die een voorkeur hebben voor het soort onderwijs waarvoor de school staat.¹⁹³ Daarmee houdt iemands godsdienst of levensovertuiging bij die scholen rechtstreeks verband met de onderwijsactiviteiten van de school en is het in objectieve zin een relevant aspect voor onderscheid. Het gaat er dan om dat mensen die bij de school betrokken zijn, affiniteit hebben met de missie en doelstelling van de school en dat de school haar functie ten behoeve van haar specifieke doelgroep kan vervullen.

Ruimte voor een denominatief gesloten toelatingsbeleid past volgens de raad binnen respect voor verscheidenheid als uitgangspunt van de democratische rechtsstaat, mits er niet gediscrimineerd wordt naar andere persoonskenmerken. Binnen de huidige maatschappelijke context is ruimte voor eigen scholen – met bekostiging – voor groepen met een specifieke levensovertuiging een manier om voort te bestaan, naar die overtuiging te leven en hun kinderen met die overtuiging kennis te laten maken.¹⁹⁴ Verder is het voor mensen die onderwijs willen (laten) geven, een manier om in een omgeving waarin andere waarden en opvattingen dominant zijn, de identiteit van de school te bewaren zoals zij die voorstaan en zoals die vertaald is naar de schoolgids en het leerlingenstatuut.¹⁹⁵ Er is binnen de school niet voortdurend discussie doordat ouders zich tegen lesinhoud, activiteiten of symbolen verzetten. Bij een open toelatingsbeleid kan de grondslag van de school van binnenuit wel ter discussie komen te staan. Een groot deel van de bijzondere scholen is de afgelopen decennia van karakter veranderd. Ze zijn de grondslag anders in gaan vullen of de grondslag is minder op de voorgrond komen te staan als gevolg van andere motieven voor schoolkeuze en een grotere heterogeniteit in de leerlingenpopulatie en het schoolteam. Er wordt wel gezegd dat het bijzonder onderwijs veralgemeniseert.¹⁹⁶ Scholen van alle soorten en denominaties bewegen mee met wensen, voorkeuren en visies binnen de schoolgemeenschap.¹⁹⁷ De raad heeft eerder aangegeven dat een schoolbestuur periodiek hoort te toetsen of het onderwijs voldoet aan de wens van ouders.¹⁹⁸ Tegelijk acht de raad het – onder de eerder aangegeven voorwaarden – legitiem dat een schoolbestuur zo'n beweging tot verandering of veralgemenisering van binnenuit wil voorkomen als bestuur en schoolgemeenschap sterk aan de bestaande grondslag hechten en de school beoogt een specifieke doelgroep te bedienen en dat wil blijven doen. Een denominatief gesloten toelatingsbeleid is dan een effectief middel. Toelating van leerlingen van wie de ouders de grondslag niet onderschrijven of respecteren, kan leiden tot discussie en druk om de identiteit van de school af te zwakken of te veranderen. Een school mag zich daartegen weren, zoals ook andere organisaties in de samenleving dat mogen doen. Denk aan de mogelijkheid voor politieke partijen om het lidmaatschap te beëindigen van leden die in hun opvattingen te zeer afwijken van waar de partij voor staat en die bijvoorbeeld proberen het verkiezingsprogramma te beïnvloeden.

Deze argumenten voor een denominatief toelatingsbeleid wegen doorgaans zwaarder dan de inbreuk op de keuzevrijheid van ouders of kinderen die de grondslag van de school niet onderschrijven. Zij kunnen vrijwel altijd ook een andere school kiezen die evenzeer voldoet aan door de wetgever gestelde deugdelijkheidseisen.¹⁹⁹

Vaak wordt segregatie als argument tegen denominatief toelatingsbeleid genoemd. De bijdrage van denominatief toelatingsbeleid aan segregatie is echter zeer klein. De te verwachten vermindering van segregatie weegt daarmee niet op tegen het belang dat een school bij een denominatief gesloten toelatingsbeleid kan hebben.²⁰⁰

De afweging valt anders uit als een kind door de weigering geen toegang heeft tot onderwijs. Dan vereist het recht op onderwijs van het kind dat het wordt toegelaten, ongeacht zijn achtergrond en ongeacht of de ouders de grondslag van de school onderschrijven.

¹⁹³ Zie ook Van Schoonhoven, 2021a, p. 20.

¹⁹⁴ Zie ook Broeksteeg, 2021, p. 128.

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Van der Knaap, 2019, p. 109-114; Merry, 2020, p. 141, p. 99-100.

¹⁹⁶ Onderwijsraad, 2012a, p. 25-26; Onderwijsraad, 2019, p. 38.

¹⁹⁷ Bijvoorbeeld voor verandering van binnenuit bij orthodox-protestantse scholen, zie Rijke, 2021.

¹⁹⁸ Onderwijsraad, 2012a, p. 54-55.

¹⁹⁹ Onderwijsraad, 2002, p. 59-60.

²⁰⁰ Van Schoonhoven, 2021a, p. 20; Broeksteeg, 2021, p. 123.

De wetgever heeft in de sectorwetten voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs voorzien in een acceptatieplicht voor zo'n situatie, althans waar toegang tot een school niet gewaarborgd is, omdat openbaar onderwijs binnen redelijke afstand ontbreekt (zie paragraaf 4.2). In het voortgezet onderwijs is dat in enkele regio's het geval. Denk aan Zeeuws-Vlaanderen en Noord- en Midden-Limburg. Vooral in Zuid-Nederland is er in het speciaal onderwijs vaak geen openbare school in de buurt. Met de acceptatieplicht voor deze situatie heeft de wetgever terecht evenwicht gezocht tussen de vrijheid van richting en het recht op onderwijs van het kind. Dat neemt niet weg dat er volgens de raad in het primair en voortgezet onderwijs overal in het land binnen redelijke afstand toegang tot openbaar onderwijs hoort te zijn. In de praktijk is de acceptatieplicht waarin de wet voorziet, dan niet aan de orde.

5.2 Seksualiteit en man-vrouwverhoudingen in lesboeken

De afgelopen jaren is meermaals kritiek geuit op methoden en lesboeken over seksualiteit die speciaal geschreven zijn voor islamitische of christelijke scholen.²⁰¹ Daarin komen opvattingen over seksualiteit, zedelijk gedrag, seksuele diversiteit, genderidentiteit en man-vrouwverhoudingen tot uiting vanuit de eigen geloofsopvatting.²⁰²

Volgens de Grondwet hoort de wetgever de vrijheid van het onderwijs bij de keuze van leermiddelen te respecteren. Een school is vrij om te kiezen voor een lesboek of -methode die ze het best vindt passen bij hoe zij onderwijs wil geven.²⁰³ De huidige grondwettelijke vrijheid waarborgt dat de school zelf lesmateriaal mag kiezen, zonder goedkeuring van een overheid. De vrijheid van onderwijs en de godsdienstvrijheid laten ruimte om specifieke levensbeschouwelijke en/of pedagogische opvattingen in het onderwijs naar voren te brengen. Dat veronderstelt de ruimte om te kiezen voor materiaal waarmee dat in de visie van de school kan en waarin die opvattingen doorklinken, zonder voorafgaande overheidsgoedkeuring van lesmethoden.

De mogelijkheid om eigen, op de grondslag afgestemde leermiddelen te kiezen of te ontwikkelen komt eraan tegemoet dat in de samenleving verschillend gedacht wordt over seksualiteit, sekse en gender.²⁰⁴ Bij diverse levensbeschouwingen vloeien uit de geloofsovertuiging – en de daar gangbare interpretatie van heilige teksten – specifieke opvattingen voort over zedelijkheid en seksualiteit en/of over het onderscheid tussen man en vrouw of hun rol en positie in de samenleving. De raad onderscheidde eerder vier perspectieven op gender: gender-essentialisme, egalitarisme, communitarisme en (sociaal) constructivisme.²⁰⁵ Het essentialisme stelt dat mannen en vrouwen aangeboren en fundamenteel verschillende interesses en vaardigheden hebben oftewel dat man en vrouw als mens weliswaar gelijkwaardig zijn, maar 'essentieel' verschillen en daarom verschillende maatschappelijke rollen moeten vervullen. Deze overtuiging is bij enkele denominaties terug te zien.

Zulke verschillen in opvatting zijn onderdeel van de waardenpluriformiteit die binnen de samenleving kan en mag bestaan, zolang erkend wordt dat alle mensen gelijkwaardig zijn en gelijke rechten hebben en zolang ook de andere uitgangspunten van de democratische rechtsstaat gerespecteerd worden. Op basis van de vrijheid van richting mogen zulke opvattingen dan binnen het onderwijs en daarmee in het lesmateriaal tot uitdrukking gebracht worden.²⁰⁶

Ook de vrije keuze van leermiddelen behelst volgens de raad echter geen absolute vrijheid. In lijn met het principe van de verplichte, gemeenschappelijke kern en de buitengrens horen er eisen en beperkingen te gelden voor het lesmateriaal. De raad vindt dat de Inspectie van het Onderwijs met dit oog mag kijken naar de leermiddelen die de school uitgekozen heeft.²⁰⁷

In sommige casussen die aandacht in de media hebben gekregen, is het probleem volgens de raad – afgaande op de berichtgeving – niet zozeer dat de school een eigen visie vanuit

²⁰¹ Bijvoorbeeld de methode *Wonderlijk gemaakt* (<https://www.wonderlijkgemaakt.nl>) en de methode *Help! Ik word volwassen* van de ISBO.

²⁰² Inspectie, 2020a; Inspectie, 2016. Zie ook Beemsterboer, 2018, p. 262-274; Van Schoonhoven, 2021a, p. 11-13.

²⁰³ Vermeulen, 1999, p. 57.

²⁰⁴ Bij sekse gaat het om het fysieke geslacht waarmee iemand wordt geboren. Bij gender gaat het om sociaal-culturele aspecten van het man- en vrouw-zijn, waarbij een breed spectrum aan identiteiten mogelijk is. Zie Onderwijsraad, 2020, p. 18. Aansluitend bij de terminologie in artikel 1 van de Grondwet en de gelijkebehandelingswetgeving gebruikt de raad in dit advies het woord 'geslacht' in plaats van 'sekse'.

²⁰⁵ Onderwijsraad, 2020, p. 25-26.

²⁰⁶ Vergelijk Kamerstukken II 2019-2020, 35 352, nr. 6, p. 43.

²⁰⁷ Zie ook OCW, 2020a, p. 2.

een specifieke overtuiging uitdraagt. Dat mag en hoort te mogen zolang de school de buitengrens niet overschrijdt. Het probleem is eerder dat de school andere perspectieven en informatie weglaat.

Scholen horen de verplichte, gemeenschappelijke kern aan bod te laten komen zoals wet, kerndoelen en eindtermen die voorschrijven. Gebruikte lesboeken of methoden moeten dan ook passen bij de opdracht te werken aan democratisch burgerschap en moeten leerlingen kennis laten maken met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Die inhoud hoort voldoende aandacht te krijgen in het lesmateriaal. Een methode voldoet niet als daarin niet of nauwelijks aandacht is voor andere opvattingen²⁰⁸ en/of essentiële inhoud achterwege wordt gelaten. Om welke inhoud het precies gaat, hoort beter in regelgeving uitgewerkt te worden (zie paragraaf 3.1).

Zo hoort vanwege de verplichte, gemeenschappelijke kern in het lesmateriaal te staan dat discriminatie op grond van geslacht, seksuele gerichtheid of genderidentiteit verboden is en dat mensen in Nederland gelijke rechten hebben ongeacht hun geslacht, genderidentiteit of seksuele gerichtheid. Net zo goed zal in het materiaal moeten staan dat mensen gelijke kansen horen te hebben en eigenzinnige keuzes mogen maken.²⁰⁹ Leerlingen moeten verder meekrijgen dat er binnen de samenleving als geheel ook andere opvattingen zijn over gender en de positie van of omgang tussen mensen van verschillend geslacht. Concreet betekent dit dat leerlingen via het lesmateriaal mee horen te krijgen dat homoseksuele handelingen binnen de samenleving breed geaccepteerd en volgens de wet toegestaan zijn, dat mensen met een homoseksuele gerichtheid volledig in hun bestaan erkend worden, met elkaar een burgerlijk huwelijk mogen aangaan en kinderen mogen opvoeden. Evenzeer horen ze bijvoorbeeld mee te krijgen dat vrouwen op basis van gelijkwaardigheid aan het maatschappelijk leven mogen deelnemen en vrij zijn in hun keuze voor studie of beroep.

Lesmateriaal kan ook problematisch zijn als de inhoud over de buitengrens gaat. De inhoud mag uitgangspunten van de democratische rechtsstaat niet weerspreken. Er zijn dus beperkingen aan het toevoegen van een eigen verhaal aan de inhoud vanuit de verplichte, gemeenschappelijke kern. Opvattingen zoals hierboven beschreven hebben en uiten is als zodanig niet onmiddellijk in strijd met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat,²¹⁰ maar kan daar volgens de raad wel op uitdraaien.

De raad vindt dat waar een overtuiging of deel van de geloofsleer in strijd is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, die overtuiging of dat deel niet binnen een school uitgedragen mag worden. Als richtsnoer geeft de raad de volgende overwegingen mee.

Lesmateriaal gaat over de buitengrens heen als opvattingen erin zodanig gebracht worden dat het materiaal een omgeving schept waarin leerlingen niet geaccepteerd en gerespecteerd worden. Het lesmateriaal zal moeten passen bij een veilig schoolklimaat. De grenzen die de wet en de rechtspraak aan de vrijheid van meningsuiting stellen als het gaat om strafbare belediging, kunnen op dit punt als leidraad voor scholen dienen.

Evenmin mag het lesmateriaal discriminerend zijn of tot discriminatie aanzetten. Dit betekent volgens de raad dat lesmateriaal de gelijkwaardigheid van vrouwen of mensen met een homoseksuele gerichtheid niet mag ontkennen. Als objectief vaststaat dat de visie van het geloof op de verhouding tussen man en vrouw – meer bepaald de interpretatie daarvan die de school voorstaat – inhoudt dat zij als mens niet gelijkwaardig zijn, mag die visie volgens de raad niet in het onderwijs tot uitdrukking gebracht worden. Volgens de raad mag in het lesmateriaal evenmin staan dat mensen ongelijk behandeld horen te worden of rechten ontzegd kunnen worden als ze niet leven naar de leefregels van de betreffende levensovertuiging.

Lesmateriaal gaat volgens de raad ook over de buitengrens heen als het de specifieke opvattingen en overtuigingen presenteert op een manier die schuurt met de idee van verdraagzaamheid. In lesmateriaal mag staan dat de overtuiging van waaruit de school werkt, bepaald gedrag afkeurt, bijvoorbeeld vanwege godsdienstige geboden, maar alleen als erbij staat dat dit gedrag wettelijk wel is toegestaan (als dat zo is) en dat gelovigen moeten accepteren dat er in de Nederlandse samenleving mensen zijn die deze geloofsopvatting niet delen en/of er niet naar handelen. De raad vindt dat lesmateriaal de buitengrens ook overschrijdt als het nalaat duidelijk te maken dat het niet is toegestaan mensen met geweld te bejegenen omdat ze tegen een gepresenteerde geloofsopvatting in handelen. Duidelijk hoort te zijn dat die verdraagzaamheid ook geldt voor leden van de geloofsgemeenschap en in het bijzonder (mede)leerlingen van de school.

²⁰⁸ Inspectie, 2020a, p. 61.

²⁰⁹ Meer over sekseverschillen in het onderwijs in de gelijknamige verkenning van de Onderwijsraad (2020).

²¹⁰ Vergelijk <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/03/12/nashvilleverklaring-naar-oordeel-om-niet-straftbaar>. Zie ook <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/nashville-verklaring-meer-dan-400-meldingen-bij-college-voor-de-rechten-van-de-mens>

5.3 Leerlingen voor of tijdens lessen scheiden naar geslacht

In de onderwijspraktijk wordt op meerdere manieren onderscheid gemaakt tussen leerlingen naar geslacht. Denk aan gescheiden gym- en zwemles.²¹¹ Sommige scholen kennen vanuit hun grondslag kledingvoorschriften voor leerlingen van het ene geslacht die afwijken van die voor leerlingen van het andere geslacht.²¹² Ook zijn er scholen die vrije contacten tussen leerlingen van verschillend geslacht ontmoedigen en hen bijvoorbeeld niet naast elkaar in de klas laten zitten.²¹³ Bij enkele scholen krijgen leerlingen van verschillend geslacht vanaf een bepaalde leeftijd voor alle vakken apart les.²¹⁴

Bijzondere scholen mogen bij de deelname aan onderwijs onderscheid naar geslacht maken als dat nodig en passend is vanuit de grondslag van de school. Dat biedt ruimte om opvattingen over seksualiteit en man-vrouwverhoudingen voortvloeiend uit de levensovertuiging van waaruit de school werkt, niet alleen in de onderwijsinhoud maar ook in de organisatie en uitvoering van het onderwijs te volgen. De Algemene wet gelijke behandeling stelt daarbij wel de voorwaarde dat de onderwijsvoorzieningen gelijkwaardig zijn.²¹⁵ In het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs is dit concreter uitgewerkt. Volgens dat verdrag vormen aparte scholen voor mannen en vrouwen geen discriminatie als die op gelijke wijze toegang geven tot het onderwijs, als ze beschikken over onderwijzend personeel dat dezelfde diploma's heeft en van hetzelfde gehalte is, over schoolgebouwen en leermiddelen van dezelfde kwaliteit en als ze leerlingen gelegenheid geven dezelfde of gelijkwaardige studieprogramma's te volgen.²¹⁶

De raad ziet de mogelijkheid van onderscheid naar geslacht niettemin op gespannen voet staan met het principe van non-discriminatie. Het wringt met de gedachte dat elk mens zijn of haar capaciteiten moet kunnen benutten en eigen keuzes moet kunnen maken. Bewust of onbewust kunnen gescheiden lessen leerlingen daarin belemmeren.²¹⁷ Afhankelijk van hoe het onderscheid in de praktijk vorm krijgt en binnen welk klimaat dat gebeurt, kan het ook schuren met het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van mensen ongeacht hun geslacht. En zo'n onderscheid bestendigt de idee van een tweedeling. Zo gaat het voorbij aan het bredere spectrum van genderidentiteit en daarmee aan respect voor verscheidenheid.

De raad gaf in een eerder advies aan dat verschillen er mogen zijn, maar geen ongelijke kansen en beperkte keuzevrijheid. In de basis vraagt dit erom dat de school naar de leerling als persoon kijkt en niet naar het geslacht.²¹⁸ De raad vindt dat de wettelijke voorwaarde van gelijkwaardige voorzieningen serieus moet worden genomen en dat hierop moet worden toegezien. De Inspectie van het Onderwijs hoort er zeer alert op te zijn dat met gescheiden onderwijs niet ook verschil in verwachtingen en opvattingen over verschillende toekomstrollen meekomen die toch op ongelijkwaardigheid duiden. Dat sluit bijvoorbeeld uit dat een school mannelijke leerlingen extra les over elektrotechniek geeft, terwijl vrouwelijke leerlingen dan alleen les in muziek of verzorging krijgen. De Onderwijsraad benadrukt hier nogmaals dat leerlingen geen ander onderwijs mogen krijgen of ongelijke kansen op basis van hun geslacht, want dat stuit op de buitengrens. De raad vindt dat rechterlijke instanties de juridische mogelijkheid tot gescheiden onderwijs naar geslacht zeer restrictief horen uit te leggen.

Een ander aandachtspunt houdt verband met de socialisatietask van de school. Volstrekt gescheiden onderwijs verhoudt zich volgens de raad slecht tot de idee dat elke school leerlingen hoort voor te bereiden op functioneren in de Nederlandse samenleving als geheel, waarin van die scheiding geen sprake is. Een school die leerlingen gescheiden

²¹¹ Beemsterboer, 2018, p. 248-251.

²¹² Inspectie, 2020a, p. 41. Zie ook Holdert & Kouwenhoven, 2019.

²¹³ Beemsterboer, 2018, p. 230-237.

²¹⁴ Inspectie, 2020a, p. 41; Inspectie, 2020b, p. 4; Beemsterboer, 2018, p. 191, p. 232.

²¹⁵ Artikel 7, lid 2, Algemene wet gelijke behandeling. De bepaling is in de geest van artikel 2, onder a, van het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs. Het gaat hier over de mogelijkheid vanwege de grondslag van de school onderscheid tussen leerlingen te maken naar geslacht. Onderscheid naar geslacht kan ook om andere redenen gerechtvaardigd zijn. Zie artikel 2, lid 2 en lid 3, Algemene wet gelijke behandeling; artikel 1a en artikel 5 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Zie ook het Besluit gelijke behandeling. Het gaat om een aantal categorieën voor gevallen waarin het geslacht bepalend is en gevallen waarin het de bescherming van de vrouw betreft. Zie ook hier de overwegingen van het Court of Appeal voor Engeland en Wales in de zaak tussen de Engelse onderwijsinspectie (Ofsted) en het bestuur van de Al-Hijrah School, in: England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Chief Inspector of Education, Children's Services And Skills v The Interim Executive Board of Al-Hijrah School (Rev 2) [2017] EWCA Civ 1426 (13 October 2017), Case No: C1/2016/4313, overweging 70.

²¹⁶ Artikel 2, onder a, Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs. Zie ook Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2017, p. 12-14.

²¹⁷ Onderwijsraad, 2020, p. 25.

²¹⁸ Onderwijsraad, 2020, p. 25, p. 31-32.

onderwijs laat volgen naar geslacht, ontnemt hen de kans te leren omgaan met mensen van het andere geslacht of met een andere genderidentiteit. Ook ontnemt zo'n school leerlingen de kans te leren zich zelfbewust te bewegen in sociale omgevingen waar mannen en vrouwen – en ook transgenders, non-binaire en interseksuele personen – met elkaar samen zijn, werken en omgaan. Dit benadeelt alle leerlingen van een school met gescheiden onderwijs in hun sociale ontwikkeling ten opzichte van leerlingen van andere scholen en doet daarmee af aan de kwaliteit van het onderwijs.²¹⁹

In mindere mate speelt dit ook bij scholen waar leerlingen van verschillend geslacht wel (grotendeels) samen onderwijs krijgen, maar in de klas onderscheid wordt gemaakt in – bijvoorbeeld – zitplaats of door kledingvoorschriften een verschil tussen man en vrouw benadrukt wordt. Hier hebben leerlingen van verschillend geslacht regelmatig contact met elkaar, maar vindt de socialisatie plaats vanuit een specifieke invalshoek. Ook daarom vindt de raad dat de inspectie alert hoort te zijn op ongelijkwaardigheid in het onderwijs.

5.4 Religie-gerelateerde kledingvoorschriften op scholen

Meerdere bijzondere scholen hanteren binnen het schoolgebouw kledingvoorschriften gebaseerd op hun grondslag. Zo komt het voor dat scholen leerlingen en/of personeelsleden verbieden kleding te dragen met een religieuze lading als zodanig of vanuit een andere godsdienst dan die van waaruit de school werkt. Andere scholen verplichten leerlingen en/of personeel vanuit de eigen grondslag om bepaalde kledingstukken te dragen. Een hoofddoekverbod respectievelijk -gebod zijn de bekendste voorbeelden.²²⁰ Sommige scholen hanteren voorschriften over kleding en haardracht om zo het in hun visie Bijbelse onderscheid tussen man en vrouw te bewaren en tot uitdrukking te brengen.²²¹ Denk aan de verplichting voor leerlingen van het vrouwelijke geslacht op sommige orthodox-protestantse scholen om binnen het schoolgebouw een rok te dragen.

Vanwege de ruimte voor eigenheid mogen bijzondere scholen van hun leerlingen en personeel verlangen dat ze met hun kleding niet zichtbaar een ander geloof uiten dan dat waarop de grondslag van de school gebaseerd is.²²² Zij mogen immers voor 'de deelname aan het onderwijs eisen [...] stellen, die gelet op het doel van de instelling nodig zijn voor de verwezenlijking van [...] [de] grondslag' van de school.²²³ Daarvoor gelden de voorwaarden in de Algemene wet gelijke behandeling. De raad vindt het belangrijk dat de wet zegt dat niet tegelijk sprake mag zijn van direct onderscheid op bijvoorbeeld etnische achtergrond of indirect onderscheid op die grond zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.²²⁴ Daarmee regelt de wet dit vraagstuk volgens de raad evenwichtig.

Leerlingen en leraren van openbare scholen mogen binnen het schoolgebouw religie-gerelateerde kleding en symbolen, zoals een hoofddoek, dragen. Hier heeft de rechtspraak volgens de raad geleid tot een evenwichtige lijn die past bij het karakter van openbaar onderwijs.

Openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. Openbare scholen zijn algemeen toegankelijk voor leerlingen van alle overtuigingen en bij het personeelsbeleid geldt het beginsel van algemene benoembaarheid. Zeker leerlingen hoeven kledingstukken of symbolen met een religieuze lading dan ook niet af te leggen omdat de school openbaar is. Hun vrijheid van godsdienst geldt ook binnen de openbare school.²²⁵

Wel kunnen er binnen de school voor leerlingen beperkingen gelden aan het dragen van een hoofddoek, bijvoorbeeld tijdens de gymles vanwege de veiligheid (behalve als het om een sporthoofddoek gaat) of tijdens gezondheidsonderwijs vanwege de hygiëne.²²⁶ Ook voor het dragen van andere religieuze symbolen kunnen bijvoorbeeld vanwege de veiligheid beperkingen gelden, zeker als het algemeen geformuleerde, neutrale huisregels

²¹⁹ Zie de overwegingen van het Court of Appeal voor Engeland en Wales in de zaak tussen de Engelse onderwijsinspectie (Ofsted) en het bestuur van de Al-Hijrah School, in: England and Wales Court of Appeal, Civil Division, Chief Inspector of Education, Children's Services And Skills v The Interim Executive Board of Al-Hijrah School (Rev 2) [2017] EWCA Civ 1426 (13 October 2017), Case No: C1/2016/4313. Zie ook Inspectie, 2020b, p. 47.

²²⁰ Zie Gerechtshof Amsterdam, 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764 (Don Bosco College). Zie ook Mentink et al., 2021, p. 38-39; Beemsterboer, 2018, p. 41-42, p. 49-50, p. 237-240; Beemsterboer, 2019, p. 33.

²²¹ Gerechtshof Amsterdam, 25 juli 2007 (Hoornbeek).

²²² Mentink et al., 2021; CRM 19 april 2012 nr. 2012-68; CRM 11 oktober 2018, 2018-102; CRM 25 augustus 2020, 2020-74.

²²³ Gerechtshof Amsterdam, 25 juli 2007 (Hoornbeek).

²²⁴ Zie ook Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2017, p. 12.

²²⁵ Huisman, 2017, p. 45-46; Zoontjens, 2019a, p. 72.

²²⁶ Zie Mentink et al., 2021; Zoontjens, 2019a, p. 75-76; CRM 24 december 1997, 97-149; CRM 1 januari 1999, 99-106; CRM 1 oktober 2013, 2013-120-122; CRM 1 januari 2000, 2000-63.

betreft.²²⁷ Zulke overwegingen spelen des te meer bij gezichtsbedekkende kleding. Die beperkt de non-verbale communicatie zo, dat het onderwijs er te zeer onder lijdt. Bovendien kan de veiligheid op school in het geding zijn.²²⁸

Bij personeelsleden van openbare scholen ligt een hoofddoek dragen genuanceerder. De voormalige Commissie Gelijke Behandeling stelde in twee zaken dat een islamitische stagiaire op een openbare school een hoofddoek mag dragen. In algemene zin is het zo dat het openbaar onderwijs 'van de overheid' is, terwijl het bijzonder onderwijs van particulier initiatief uitgaat. Vanwege het beginsel van de scheiding van kerk en staat mag in het openbaar onderwijs daarom geen keuze doorklinken voor een bepaalde geloofs- of andere levensovertuiging.²²⁹ Een openbare school mag van leraren eisen dat ze een open instelling aan de dag leggen tegenover een verscheidenheid aan levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden. Leraren aan een openbare school moeten terughoudend zijn in het uiten van de eigen overtuiging.²³⁰ Dat een leraar een bepaalde godsdienst belijdt en daarom bijvoorbeeld een hoofddoek draagt, sluit echter niet uit dat die leraar zo'n open instelling heeft, noch dat die leraar onderwijs kan geven in overeenstemming met het karakter van een openbare school.²³¹

²²⁷ ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885; Rechtbank Haarlem, 21 maart 2003, ECLI:NL:RBHAA:2003:AF6131.

²²⁸ Zie Mentink et al., 2021; CRM 20 februari 2003, 2003-40; CRM 7 juli 2015, 2015-17. Voor de gedeeltelijke mondkapjesplicht binnen schoolgebouwen tijdens de coronapandemie werd om gezondheidsredenen gebruikgemaakt van een van de uitzonderingsgronden uit de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.

²²⁹ Zie artikel 46, lid 3, WPO en artikel 42, lid 1, WVO; Zoontjens, 2019a, p. 70.

²³⁰ Huisman, 2017, p. 43-45; Nieuwenhuis, 2009, p. 56; Zoontjens, 2019a, p. 73-75. Zie ook CRvB, 7 mei 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI2440. Mentink & Vermeulen, 2007, p. 91-92.

²³¹ CGB, 1999, zoals geciteerd in Mentink et al., 2021; Zoontjens, 2019a, p. 73; EHRM (GK), 18 maart 2011, nr. 30814/06 (Lautsi e.a. t. Italië).





aan be- veling drie

**Hanteer de democratische rechtsstaat
ook als richtsnoer voor overheidszorg**

Ook voor overheidsinstanties vormt de democratische rechtsstaat een richtsnoer. Daaruit vloeien opdrachten voort om te handelen, namelijk om de kern en buitengrens te bepalen en te handhaven. Maar ook beperkingen. Bovenal horen overheidsinstanties altijd het goede voorbeeld te geven.

De democratische rechtsstaat is niet alleen een normatief kader voor scholen. Het is ook een richtsnoer voor hoe de rijksoverheid haar zorg voor het onderwijs hoort in te vullen. In dit hoofdstuk werkt de raad uit wat de overheid hoort te doen en gaat de raad na of de overheid voldoende instrumenten heeft om de verplichte, gemeenschappelijke kern en de buitengrens te handhaven.

6.1 Laat grensbepaling over aan wetgever en rechter

De raad heeft in dit advies een voorzet voor grensbepaling gegeven. De raad beveelt aan het bepalen van die grenzen bij de formele wetgever, lagere regelgevers en de rechter te laten. Normstelling is geen taak voor uitvoerende, toezichthoudende of handhavende overheidsinstanties.

Waar waarden kunnen botsen en de vrijheid van de een in conflict kan komen met die van een ander, is het noodzakelijk om grenzen aan rechten en vrijheden te bepalen en helder aan te geven wat elke school hoort te doen.²³² Als de overheid dat niet doet, laat ze ruimte om te handelen in strijd met uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en verzuimt ze de vrijheden en rechten van anderen te waarborgen.

De raad meent bovendien dat vrijheid gebaat is bij heldere, duidelijke grenzen. Deze bakenen af wat de handelingsruimte van de school en van de overheid is.²³³ Hoewel er over grenzen altijd discussie zal bestaan, geven vage grenzen voortdurend en onnodig strubbelingen en onzekerheid. Denk aan de oude burgerschapsopdracht voor het primair en voortgezet onderwijs. Die was onvoldoende duidelijk om als richtsnoer voor scholen te dienen en echt eisen aan scholen te kunnen stellen. Scholen weten niet waar ze aan toe zijn en voelen zich te onzeker om de eigen identiteit betekenisvol in te vullen, ook als ze de ruimte daartoe juist hebben en horen te hebben. Waar grijze gebieden bestaan, kan vrijheid bovendien voortdurend ter discussie komen te staan, doordat anderen in de samenleving normen gaan invullen vanuit hun particuliere opvattingen, specifieke waarden en verwachtingen of omdat scholen weerloos zijn tegen de dynamiek van (sociale) media. Zo maakt onduidelijkheid over grenzen scholen onnodig kwetsbaar, waar in een pluriforme samenleving toch al voortdurend discussie over waarden kan ontstaan.

Dat de overheid grenzen hoort te stellen aan de vrijheid van onderwijs betekent niet dat elke overheidsinstantie dat mag doen. In eerste instantie is het een taak voor de formele wetgever, dat wil zeggen regering en parlement samen handelend volgens de grondwettelijk voorgeschreven procedure. Op basis van delegatie door de wetgever kan normstelling ook plaatsvinden door andere overheidsorganen met regelgevende bevoegdheid, dat wil zeggen de regering en de minister. Dat zet een rem op normstelling door andere overheidsinstanties en via andere wegen, zoals in de praktijk soms gebeurt. Denk aan de indicatoren als uitwerking van overige kwaliteitsaspecten in oude inspectiekaders en aan algemene regels in 'zachte' sturingsinstrumenten zoals bestuurlijke akkoorden. Denk ook aan een gemeentebestuur dat via subsidievoorwaarden aan of besluiten over de onderwijshuisvesting normen wil stellen aan de onderwijsinhoud of de inrichting van de schoolorganisatie.

Artikel 23 benadrukt het legaliteitsbeginsel.²³⁴ Dit beginsel is een basisprincipe van de rechtsstaat en houdt in dat elk overheidsoptreden dat fundamentele vrijheden inperkt, moet berusten op een wettelijke grondslag. Met andere woorden, de wetgever moet vooraf normen gesteld hebben en bevoegdheden toegekend.

De wet waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit betekent dat overheidsinstanties een school alleen mogen afrekenen op eisen die van tevoren gesteld en kenbaar zijn. In een democratische rechtsstaat verandert een overheid de spelregels niet tijdens het spel. Regeling bij wet maakt ook dat grensbepaling voortkomt uit een publiek debat en direct democratisch gelegitimeerd is. Wetgeving biedt daarnaast de beste waarborg dat er bij botsing van waarden en rechten een zorgvuldige afweging plaatsvindt.

Bij een eventueel geschil – tussen een schoolbestuur en een overheidsinstantie of tussen een schoolbestuur en ouders of een leerling – komt het uiteindelijk aan op een uitspraak door de rechter. Een oordeel of een schoolbestuur of een persoon binnen de schoolorganisatie in een concrete situatie over de buitengrens heen gaat, is in een democratische rechtsstaat immers aan de onafhankelijke rechter binnen een met waarborgen omgeven procedure.

²³² Witteveen, 2014, p. 436; Grapperhaus, 2018, p. 89; Scheffer, 2016, p. 20.

²³³ Inspectie, 2020a, p. 71; Witteveen, 2014, p. 159-161, p. 285, p. 428; Scheffer, 2016, p. 21.

²³⁴ Onderwijsraad, 2017b, p. 41-42; De Boer, 2021, p. 53-114.

6.2 Streef naar evenwichtig overheidsoptreden

De raad adviseert de overheid steeds te streven naar evenwichtig optreden. In een democratische rechtsstaat komt het voor de overheid voortdurend aan op evenwichtskunst beoefenen.²³⁵

Besturen in een democratische rechtsstaat is permanente zoektocht naar balans

Voor de overheid is het altijd zoeken naar balans tussen publieke waarden en de diverse uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, tussen maatschappelijke opdrachten en wensen van ouders en kinderen, tussen overheidszorg en ruimte voor particulier initiatief, tussen gemeenschappelijkheid, verschil en eigenheid.

Enerzijds betekent dit volgens de raad dat de overheid niet mag aarzelen te handelen. Ze heeft de verantwoordelijkheid om publieke waarden, grond- en mensenrechten te beschermen en te bevorderen. Ze heeft ook een verantwoordelijkheid om het genot van fundamentele rechten en vrijheden – zoals het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs – voor iedereen mogelijk te maken. In een democratische rechtsstaat is de overheid de enige die legitiem en gezaghebbend kan afdwingen dat alle scholen bepaalde inhoud aan de orde stellen en die dwingend grenzen kan stellen en bewaken. De raad vindt dat de overheid dat waar nodig ook echt hoort te doen.

Anderzijds horen politici en overheidsfunctionarissen zorgvuldig met de democratische rechtsstaat om te gaan. In het advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* benadrukt de Raad voor het Openbaar Bestuur het belang van rechtsstatelijk en constitutioneel bewustzijn bij ambtenaren, politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers.²³⁶ De Onderwijsraad sluit zich daarbij aan.

De rechtsstaat normeert het overheidshandelen, onder andere via de vrijheid van onderwijs. Daar vloeien beperkingen uit voort. Zo zal inperking van een vrijheid objectief noodzakelijk en proportioneel moeten zijn.²³⁷ Evenwichtig optreden betekent volgens de raad verder dat de overheid op onderwijsterrein terughoudendheid hoort te betrachten. De democratische rechtsstaat vraagt niet alleen om grenzen, maar ook om een groene zone (zie paragraaf 4.2). En omwille van respect voor verscheidenheid mag die groene zone niet te klein zijn.

Evenwichtig overheidsoptreden vraagt om deugdelijke onderwijswetgeving

De raad benadrukt dat evenwicht tussen overheidszorg en onderwijsvrijheid binnen de democratische rechtsstaat ook betekent dat de wetgever besef toont dat waarden en vrijheden binnen het kader van de democratische rechtsstaat kunnen botsen. En dat er grenzen zijn aan de wetgevende macht vanuit grond- en mensenrechten.²³⁸ Wetgeven voor onderwijs is altijd balanceren. Dat vereist een bewuste en weloverwogen omgang met het instrument wetgeving, specifieke wetgevingsinstrumenten zoals zorgplichten en degelijk, consistent (onderwijs)wetgevingsbeleid. In Nederland is dit des te relevanter aangezien hier, anders dan in veel andere landen, geen constitutioneel hof bestaat dat de wetgever kan corrigeren.

In de eerste plaats vindt de raad het belangrijk dat de overheid er altijd naar streeft dat iedereen zich in wetgeving kan herkennen, in de zin dat iedereen ervaart dat zijn of haar stem wordt gehoord en belangen en opvattingen oprecht zijn meegewogen.²³⁹ Alleen zo blijft de democratische rechtsstaat een gedeeld en verbindend kader voor alle Nederlanders. Bovendien is het belangrijk voor de kwaliteit van onderwijsbeleid. Zoals de Onderwijsraad eerder aangaf, zijn de doelen van beleid doorgaans realistischer en kunnen ze rekenen op meer draagvlak als mensen uit de onderwijspraktijk betrokken zijn bij vaststelling van die doelen en als zij informatie kunnen inbrengen.²⁴⁰

In de tweede plaats hoort de wetgever volgens de raad steeds te erkennen dat wetgeving niet alleen een instrument is om politieke voorkeuren en beleidsdoelen te realiseren. Het is ook een waarborg voor rechten en vrijheden²⁴¹ en een manier om binnen het onderwijsbestel zuivere verhoudingen te waarborgen en te ordenen. Denk aan de rechtspositie van besturen, leraren, ouders, leerlingen, studenten en anderen – ten opzichte van de overheid en van elkaar.

²³⁵ Vrij naar Witteveen, 2014, p. 11. Zie ook Frissen, 2009, p. 31.

²³⁶ ROB, 2020, p. 57-58.

²³⁷ Zie ook de bijlage in dit advies. Specifiek voor de onderwijswetgeving, zie Mentink, 2008, p. 27; Mentink & Vermeulen, 2007, p. 106-107; De Boer, 2021, p. 44-51.

²³⁸ Zie voor de onderwijswetgeving onder andere Zoontjens, 2019a, p. 43.

²³⁹ Hirsch Ballin, 2016, p. 88; Van der Burg, 2009, p. 19, p. 43.

²⁴⁰ Onderwijsraad, 2014b, p. 45. Zie ook Onderwijsraad, 2007b, p. 83.

²⁴¹ Van Ommeren, 2003, p. 18; Hirsch Ballin, 2016, p. 113-114; Witteveen, 1996, p. 299; Witteveen & Van Klink, 2002, p. 141-144, p. 155-157; Witteveen, 2014, p. 26.

In de derde plaats vindt de raad het nodig dat de overheid aandacht houdt voor wetgevingskwaliteit.²⁴² Wettelijke deugdelijkheidseisen dienen heldere en objectieve normen te bevatten ten behoeve van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid. De wet zelf dient duidelijk te maken wat van scholen wordt verwacht.²⁴³ Dat vergt onder andere terughoudendheid met open normen, delegatie aan lagere regelgevers en het in de wet opnemen van algemene, voor meerdere uitleg vatbare termen en intenties. De raad denkt ook aan maatstaven voor kwaliteit van wetgeving zoals algemeenheid, innerlijke consistentie, stabiliteit, begrijpelijkheid en naleefbaarheid.²⁴⁴

Tot slot: als het nodig is dat de overheid zich op inhoud of in toezicht en handhaving minder terughoudend opstelt, is het volgens de raad zaak (aanvullende) procedurele waarborgen voor rechtszekerheid en gelijke behandeling van scholen in de wetgeving op te nemen. Denk aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen besluiten die bestuurders en toezichthouders op grond van de wetgeving nemen. Denk ook aan voorhangprocedures bij gedelegeerde regelgeving. En aan bevoegdheden met discretionaire ruimte, hardheidsclausules en ventielbepalingen die uitzonderingen mogelijk maken voor concrete situaties waarin wettelijke eisen tot onrechtvaardige uitkomsten of te grote spanning leiden.²⁴⁵

6.3 Handhaaf kern en buitengrens met bestaand instrumentarium

De overheid hoort de verplichte, gemeenschappelijke kern en de buitengrens te handhaven. Dat kan volgens de raad met het bestaande instrumentarium. De raad ziet geen maatschappelijke aanleiding om het bestaande instrumentarium gericht op de handhaving van de buitengrens aan te passen of uit te breiden. Er zijn voldoende instrumenten om gericht te kunnen ingrijpen als er aantoonbaar iets mis is. Ook het instrumentarium om de verplichte, gemeenschappelijke kern te handhaven is voldoende en adequaat.²⁴⁶

Rijksoverheid moet kern en buitengrens kunnen handhaven

De overheid heeft instrumenten nodig om de grenzen van de vrijheid van onderwijs te bewaken. Bijvoorbeeld als blijkt dat een school de grenzen van de vrijheid van onderwijs daadwerkelijk overschrijdt. Of als een school de door de rijksoverheid gedefinieerde en verplichte kern niet, slechts gedeeltelijk of onvoldoende in het onderwijs aan bod laat komen.

Het instrumentarium moet adequaat zijn, dat wil zeggen doeltreffend en zodanig dat tijdig ingrijpen mogelijk is. De raad vindt dat de overheid alert hoort te zijn op signalen van grensoverschrijdend gedrag en daar sneller en steviger op mag handelen. De raad roept overheidsinstanties op om waar nodig niet te aarzelen instrumenten te gebruiken.

Tegelijk zal een overheidsinstantie die een wettelijk instrument wil inzetten, moeten aantonen dat de feitelijke situatie zodanig is dat inzet van het instrument nodig, wenselijk en toegestaan is, omdat een school de verplichte, gemeenschappelijke kern onvoldoende behandelt of over de buitengrens heen gaat. Er moet, met andere woorden, wel aantoonbaar feitelijk voldoende aan de hand zijn om een instrument te mogen gebruiken. Zeker als het om zware instrumenten gaat waarbij direct wordt ingegrepen in de schoolorganisatie of waarbij het voortbestaan van de school in het geding is. Rechtsstatelijkheid vergt ook dat elk instrument met de nodige waarborgen omkleed is. Een overheidsinstantie is verder altijd gebonden aan beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de beginselen van evenredigheid en motivering.

Bestaand instrumentarium volstaat daartoe

Volgens de raad volstaat het bestaande instrumentarium om te kunnen ingrijpen als er binnen een school echt iets aan de hand is, dat wil zeggen als een school verzuimt de verplichte, gemeenschappelijke kern te behandelen of als een school over de buitengrens

²⁴² Zie ook WRR, 2002, p. 18 en de brief van de vicepresident van de Raad van State aan de minister-president van 19 april 2021 met aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

²⁴³ Voor een meer uitgebreide uiteenzetting van dit punt, zie Onderwijsraad, 2012a, p. 59; zie ook Vermeulen, 1999, p. 98.

²⁴⁴ ROB, 2020, p. 27, p. 37-42; Fuller, 1964, p. 33-91; Witteveen, 2014, p. 101-406; Witteveen & Van Klink, 2002, p. 60-62.

²⁴⁵ Onderwijsraad, 2012a, p. 60.

²⁴⁶ Zie ook Philipsen, 2017, p. 130.

heen gaat. Het kader Bestaand instrumentarium geeft aan welke middelen de overheid momenteel ter beschikking staan.²⁴⁷

De onderwijswetgeving biedt volgens de raad voldoende aanknopingspunten om de verplichte, gemeenschappelijke kern te definiëren door middel van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.²⁴⁸ Die eisen dienen wel van tevoren bij of krachtens de wet gesteld te zijn en dat vraagt nog om verdere uitwerking van wat onder democratisch burgerschap valt (zie hoofdstuk 3). Met het nalevingstoezicht door de Inspectie van het Onderwijs kan de overheid signaleren of scholen voorschriften uit de onderwijswetgeving naleven zodat de verplichte, gemeenschappelijke kern op schoolniveau naar behoren aan bod komt.²⁴⁹ Herstelopdrachten, openbare inspectierapporten, maatregelen, de aanwijzingsbevoegdheid van de minister en bekostigingssancties bieden mogelijkheden om scholen te bewegen de gemeenschappelijke kern voldoende aan bod te laten komen.

Naar aanleiding van concrete situaties in de praktijk is de vraag gerezen of er voldoende instrumenten zijn om op te treden als binnen scholen ongeoorloofde zaken gebeuren, in de termen van de raad: als scholen over de buitengrens gaan. Ook hiervoor is volgens de raad een adequaat instrumentarium beschikbaar. Het is wel zaak ook buiten de onderwijswetgeving te kijken en naar andere instanties dan de inspectie. Buiten de onderwijswetgeving is uitgebreid en gevarieerd instrumentarium beschikbaar dat overheidsinstanties of directbetrokkenen kunnen inzetten om de buitengrenzen ontleend aan de democratische rechtsstaat te bewaken.

De raad wijst in het bijzonder op de klachtmogelijkheid bij het College voor de Rechten van de Mens en de mogelijkheden om een overtreding van de gelijkebehandelingswetgeving aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Daarnaast biedt het strafrecht diverse mogelijkheden aan de politie en het Openbaar Ministerie om onderzoek in te stellen en tot strafvervolgung over te gaan bij discriminatie, belediging, haatzaaien en misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. De raad denkt verder aan de mogelijkheid de rechter een stichtingsbestuurder te laten ontslaan en de mogelijkheid een rechtspersoon te ontbinden wegens strijd met de openbare orde. In extreme gevallen komt ook de mogelijkheid van onderzoek door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst in beeld.

De raad benadrukt dat het belangrijk is op een zorgvuldige manier naar instrumentarium voor toezicht en handhaving te kijken. Een leidraad is hier het eerder gepresenteerde onderscheid tussen positieve verplichtingen – ‘wat moet’, oftewel de verplichte, gemeenschappelijke kern – en negatieve begrenzing – ‘wat niet mag’, oftewel de buitengrens. Bij elk past een eigen soort normen en instrumenten. Hoewel ze alle twee verwijzen naar hetzelfde kader – de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat – is het zaak die twee niet door elkaar te laten lopen, omdat ze anders beide aan scherppte kunnen verliezen.

De verplichte, gemeenschappelijke kern duidt aan wat alle scholen moeten doen. Het gaat om inhoud waaraan een school aandacht hoort te besteden en waarmee een school leerlingen in aanraking hoort te brengen, terwijl de school ruimte heeft om het ‘hoe’ zelf in te vullen en eigen inhoud toe te voegen. Dat vraagt om positief geformuleerde normen waarmee alle scholen bij wijze van spreken elke dag aan de slag moeten. Het vraagt om toezicht dat nagaat of scholen dit doen en optreedt als dit niet het geval is. Dit is de taak van de Inspectie van het Onderwijs.

De buitengrens gaat over grensoverschrijding, die snel en stevig ingrijpen kan vereisen. Dat vraagt om negatief en scherp geformuleerde normen, om een meer restrictieve interpretatie van normen en om instrumenten die van behoorlijke procedurele waarborgen zijn voorzien. Hier wordt immers een scherpe lijn getrokken die aangeeft wat een school of persoon binnen de schoolorganisatie niet mag doen. Dit behelst een onmiddellijke inperking van een fundamentele vrijheid en maakt dat overheidsingrijpen al snel verregaande

²⁴⁷ Het gaat hier om instrumenten die ingezet kunnen worden tegen rechtspersonen die scholen in stand houden, of personen die binnen zulke organisaties werkzaam zijn. Waar overheidsinstanties over de schreef gaan – bijvoorbeeld doordat zij in strijd met de wet handelen of nalaten wettelijke taken uit te voeren – bieden de bestuursrechtelijke rechtsbescherming en het interbestuurlijk toezicht uitkomst. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van een indeplaatsstelling, waarvan de minister gebruik gemaakt heeft toen de gemeenteraad van Westland bleef weigeren een islamitische basisschool in het plan van scholen op te nemen; Besluit van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media tot indeplaatsstelling als bedoeld in artikel 124, juncto 124b van de Gemeentewet, 9 juli 2020, 25047620/OCW; Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:263.

²⁴⁸ Onderwijsraad, 2019, p. 27-28, p. 51-52.

²⁴⁹ De raad zal binnenkort in een afzonderlijk advies ingaan op de taken van extern toezicht.

consequenties heeft. Vragen over proportionaliteit en subsidiariteit zijn dan eerder aan de orde.

De raad vindt de instrumenten uit de gelijkebehandelingswetgeving, het strafrecht, het civiele aansprakelijkheidsrecht en het rechtspersonenrecht het meest geëigend om de buitengrens te bewaken.

Deze rechtsgebieden bieden al concrete mogelijkheden om in te grijpen tegen individuele personen of organisaties. Zo biedt het Burgerlijk Wetboek specifieke mogelijkheden om rechtspersonen aan te pakken en bestuurders te vervangen. De onderwijswetgeving kent haakjes naar zulke mogelijkheden. Zo werkt de ontbinding van een rechtspersoon door in de onderwijswetgeving, omdat het een bekostigingsvoorwaarde is dat het bevoegd gezag een rechtspersoon is. Instrumenten uit het strafrecht werken door, omdat de onderwijswetten een verklaring omtrent het gedrag verplicht stellen voor benoeming tot leraar, onderwijsondersteuner en schoolleider. En voor bestuurders en interne toezichthouders is zo'n verklaring omtrent gedrag nodig in het geval van een bekostigingsaanvraag.²⁵⁰ Omgekeerd kunnen vertrouwensinspecteurs mensen bijvoorbeeld wijzen op de mogelijkheid aangifte van een strafbaar feit te doen.

Er hoeft niet altijd naar de Inspectie van het Onderwijs gekeken te worden als het om een school gaat. Rechters, het College voor de Rechten van de Mens, politie, Openbaar Ministerie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben stevige bevoegdheden om grensoverschrijdingen aan de kaak te stellen en te stoppen. Die bevoegdheden zijn omgeven met procedurele waarborgen.

Dan hoort de overheid ook die specifieke mogelijkheden te gebruiken en niet een algemene aanwijzingsbevoegdheid in een onderwijswet. Het geeft geen pas om specifieke wettelijke waarborgen te omzeilen via open, algemeen geformuleerde bepalingen in een onderwijswet.

Instrumenten uit andere rechtsgebieden passen bovendien beter bij het uitzonderlijke en specifieke karakter van grensoverschrijdingen dan instrumenten in de onderwijswetgeving. Naar hun aard zitten gevallen van grensoverschrijding eerder in de sfeer van het strafrecht of de sfeer van de binnenlandse veiligheid en terrorismebestrijding dan in die van het onderwijsrecht en het onderwijstoezicht. De onderwijswetten gaan over eisen aan de deugdelijkheid van het onderwijs – de onderwijskwaliteit – en voorwaarden voor bekostiging. Toezicht daarop vereist een andere blik dan strafrechtelijk onderzoek of handhaving van regels over gelijke behandeling. Beide takken van sport komen beter tot hun recht als de rollen van diverse overheidsinstanties zuiver worden gehouden en als perspectieven gescheiden blijven. De onderwijswetgeving inrichten voor en afstemmen op extreme gevallen zal bovendien alle scholen op een onwenselijke manier raken. Daarnaast maken instrumenten uit die rechtsgebieden gerichte interventies mogelijk tegen scholen of personen binnen een schoolgemeenschap die over de schreef gaan en precies tegen de gewraakte praktijken, zonder de eisen en plichten voor alle scholen op te schroeven.

Bestaand instrumentarium²⁵¹

Toezicht

Centraal in de handhaving staat het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Het nalevingstoezicht, geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht, is gericht op de wettelijke normen uit de onderwijswetten. De inspectie kan een herstelopdracht opleggen als ze vaststelt dat sprake is van niet-naleving. Indien blijkt dat de tekortkoming blijft bestaan nadat de hersteltermijn is verstreken, kan de inspectie besluiten de aard van de interventies te verzwaren. De interventies variëren van een onderzoek naar het bestuurlijk handelen tot het (gedeeltelijk) opschorten van de bekostiging.²⁵²

Aanwijzing en maatregelen

De minister kan het schoolbestuur een aanwijzing geven als sprake is van wanbeheer.²⁵³ Die aanwijzing omvat een of meer maatregelen en een termijn waarbinnen de stichting of vereniging aan de aanwijzing moet voldoen. Van wanbeheer is onder meer sprake bij ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs aan de school. De aanwijzing moet evenredig zijn aan het doel waarvoor deze wordt gegeven. Ook moet de minister motiveren waarom volgens hem sprake is van wanbeheer en waarom hij deze maatregelen

²⁵⁰ Voor het primair onderwijs: artikel 3, lid 1, onder a, WPO; artikel 3a, lid 1, onder a, WPO; artikel 32, lid 2, onder a, sub 1, WPO; artikel 74, lid 2, onder d, WPO. Zie ook de vergelijkbare bepalingen in de onderwijswetten voor andere sectoren.

²⁵¹ Zie ook OCW, 2019.

²⁵² <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek/vervolgtoezicht>

²⁵³ Artikel 163b WPO; artikel 103g WVO; Zootjens, 2019a, p. 534-538.

oplegt. Voordat de minister een aanwijzing geeft, doet de inspectie onderzoek. Als de school tekortschiet in haar zorg voor de kwaliteit, kan de minister maatregelen treffen. Dat kan op verzoek van het schoolbestuur of uit eigen beweging. Ook in het laatste geval overlegt de minister met het schoolbestuur.²⁵⁴

Kwaliteitstoets voorafgaand aan bekostiging

Met de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen is er een kwaliteitstoets gekomen voorafgaand aan de toekenning van bekostiging voor een school.²⁵⁵ De inspectie beoordeelt voortaan onder andere of een nieuwe school aan de wettelijke burgerschapsopdracht zal voldoen.

Bekostigingssancties

De wet bevat de mogelijkheid om de overheidsbekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden of op te schorten als blijkt dat een schoolbestuur wettelijke voorschriften niet naleeft, een aanwijzing van de minister niet opvolgt of onvoldoende medewerking verleent aan een toezichthouder.²⁵⁶

De minister kan besluiten een school op te heffen (openbare school) of de bekostiging te beëindigen (bijzondere school) als sprake is van 'zeer zwak onderwijs'. De leerresultaten moeten dan ernstig en langdurig tekortschieten. Verder moet de minister aantonen dat het schoolbestuur zich niet houdt aan minimaal één voorschrift uit de toepasselijke onderwijswet (bijvoorbeeld: bij een basisschool de Wet op het primair onderwijs).²⁵⁷ Een bijzondere school waarvan de bekostiging is beëindigd, mag blijven voortbestaan. Het wordt dan een particuliere school.

Intrekken erkenning als school

Bij particuliere scholen – dat wil zeggen scholen die geen bekostiging van de rijksoverheid krijgen – speelt het instrumentarium van de bekostigingssancties niet. Deze scholen moeten wel voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht en een aantal andere eisen om door de inspectie erkend te worden als school in de zin van de Leerplichtwet. De inspectie kan die erkenning intrekken. Als erkenning uitblijft of vervalt en ouders hun kind naar de betreffende particuliere school (blijven) sturen, voldoen die ouders niet aan hun verplichtingen onder de Leerplichtwet en is sprake van absoluut verzuim.²⁵⁸ Een vergelijkbaar instrument is dat waarmee niet-bekostigde instellingen de bevoegdheid ontnomen kan worden om examens af te nemen, diploma's te verstrekken of graden te verlenen.²⁵⁹

Vertrouwensinspecteurs

De Inspectie van het Onderwijs heeft vertrouwensinspecteurs, bij wie ouders, leerlingen, schoolbestuurders en medewerkers van scholen terecht kunnen om bijvoorbeeld discriminatie, radicalisering of psychisch geweld te melden. De vertrouwensinspecteurs verstrekken informatie en advies over wat mensen tegen zulke situaties kunnen doen. Zij kunnen mensen op het pad zetten naar indiening van een formele klacht of aangifte doen.²⁶⁰

Oordeel College voor de Rechten van de Mens over ongelijke behandeling

Het College voor de Rechten van de Mens ziet toe op de naleving van de gelijke-behandelingswetgeving.²⁶¹ Mensen of instanties met een direct belang kunnen een situatie aan het college voorleggen. Het college onderzoekt – eventueel preventief – of sprake is van een schending. Dit onderzoek resulteert in een openbaar oordeel. Het college kan aanbevelingen doen en het kan vorderen dat de burgerlijke rechter een gedraging die in strijd is met de gelijkebehandelingswetten, onrechtmatig verklaart of verbiedt. Het college kan de rechter dan ook vragen een rechterlijk bevel af te geven om de gevolgen van die gedraging ongedaan te maken.

Onrechtmatige-daadsactie

Leerlingen, ouders en personeelsleden kunnen rechtstreeks naar de burgerlijke rechter stappen om onrechtmatig handelen van het schoolbestuur of iemand anders binnen de schoolorganisatie aan de kaak te stellen. Een overtreding van de gelijkebehandelingswetgeving kan een onrechtmatige daad zijn en daarmee een grond

²⁵⁴ Artikel 164a WPO; artikel 104a WVO; Zoontjens, 2019a, p. 538-539.

²⁵⁵ Deze wet is op 1 juni 2021 in werking getreden.

²⁵⁶ Artikel 164 WPO; artikel 104 WVO jo. artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht; De Boer, 2021, p. 298-311; Zoontjens, 2019a, p. 529-534.

²⁵⁷ Artikel 164b WPO; artikel 109a WVO.

²⁵⁸ Artikel 1, onder b, sub 3 jo. art. 1a1, lid 1, onder a of b, Leerplichtwet; De Boer, 2021, p. 290-291.

²⁵⁹ De Boer, 2021, p. 291-294.

²⁶⁰ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vertrouwensinspecteurs>

²⁶¹ <https://mensenrechten.nl/nl>

voor schadevergoeding. Hetzelfde geldt voor maatschappelijk onbetamelijk handelen door de school of personen binnen de schoolorganisatie.²⁶²

Rechterlijk ontslag bestuurder stichting

Bij een stichting – de dominante rechtsvorm in het onderwijs – kan het Openbaar Ministerie of een belanghebbende de rechter verzoeken een bestuurder te ontslaan die iets doet of nalaat in strijd met de bepalingen van de wet.²⁶³ Met de nieuwe Wet bestuur en toezicht rechtspersonen kan dat ontslag uitgesproken worden wegens taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden waardoor het voortduren van zijn bestuursfunctie in redelijkheid niet kan worden geduld.²⁶⁴

Ontbinding rechtspersoon wegens strijd met openbare orde

Onder artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek kan het Openbaar Ministerie de rechter vragen een rechtspersoon te verbieden en ontbinden als diens werkzaamheid of doel in strijd is met de openbare orde.²⁶⁵ Zo'n verzoek kan zich ook richten tegen een stichting of vereniging die een of meerdere scholen in stand houdt. Het schoolbestuur verliest dan zijn rechtspersoonlijkheid, een van de voorwaarden binnen de onderwijswetten om voor bekostiging in aanmerking te komen.²⁶⁶

Het criterium 'openbare orde' is zeer ruim. De rechter bepaalt wat precies onder openbare orde verstaan moet worden.²⁶⁷ In elk geval gaat het over aantasting van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde en ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Uitlokken of bevorderen van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en aanzetten tot haat of discriminatie rechtvaardigen een vermoeden dat sprake is van strijd met de openbare orde. In deze gevallen hangt het af van de context of de activiteiten zo ernstig zijn dat ze in strijd zijn met de openbare orde. Zo kan het belang van de bescherming van de gezondheid en de rechten en vrijheden van kinderen ontbinding van een stichting of vereniging vergen.²⁶⁸

Strafvervolging diverse misdrijven

Tot slot kan het Openbaar Ministerie strafvervolging instellen bij een verdenking van overtreding van strafbepalingen die uitingen of gedragingen strafbaar stellen ten behoeve van de democratische rechtsstaat en bij verdenking van discriminatie of een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid (zie het kader in paragraaf 4.2). Dat kan in elk geval tegen individuele personen binnen de schoolorganisatie die zich direct schuldig maken aan zulke handelingen. Als aan de voorwaarden voor functioneel daderschap is voldaan, kan ook tegen bestuurders, leidinggevers of de rechtspersoon als zodanig – de stichting of vereniging – vervolging ingesteld worden.²⁶⁹ Afhankelijk van het delict kan bij bewezenverklaring hechtenis, een gevangenisstraf en/of een geldboete volgen. Bij sommige delicten kan de rechter een veroordeelde uit zijn beroep ontzetten.²⁷⁰

6.4 Geef als overheid het goede voorbeeld

De Onderwijsraad roept overheidsinstanties ten slotte op altijd het goede voorbeeld te geven als het gaat om respect voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. In eerste instantie omvat de rechtsstaat immers normen voor het interne functioneren en het externe optreden van overheidsinstanties met het oog op (a) voorkoming van willekeur, (b) matiging en (c) bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van burgers.²⁷¹

Als gedeeld en verbindend kader is de democratische rechtsstaat in een pluriforme samenleving van essentieel publiek belang en is het de taak van alle overheidsinstanties dat kader te dragen en mee in stand te houden.

²⁶² Artikel 6:162, lid 2, Burgerlijk Wetboek.

²⁶³ Artikel 2:298 Burgerlijk Wetboek.

²⁶⁴ Wet van 11 november 2020 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen van rechtspersonen, Stb. 2020, 507.

²⁶⁵ In lid 2 wordt 'doel' in plaats van 'werkzaamheid' genoemd. Inmiddels is een wetsvoorstel aanhangig dat de verbodsbepaling uitbreidt naar de doelstellingen van de rechtspersoon.

²⁶⁶ Artikel 55 WPO; artikel 57 WEC; artikel 49, lid 1, WVO.

²⁶⁷ Er is een wetsvoorstel aanhangig om artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek te wijzigen. De regering beoogt hiermee de rechter handvatten te bieden om te bepalen of en wanneer een rechtspersoon kan worden ontbonden met het oog op de democratische rechtsstaat. <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK008920>

²⁶⁸ HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Vereniging Martijn).

²⁶⁹ Artikel 51 Sr; HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378 (IJzerdraad); HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (Drijfmest).

²⁷⁰ Artikel 131, 137c, 137d, 137f of 137g Sr.

²⁷¹ Zie bijvoorbeeld Witteveen & Van Klink, 2002, p. 64-66.

Een overheid die zich niet aan het recht houdt, verliest bovendien het morele gezag om de democratische rechtsstaat als norm voor te houden aan anderen – waaronder scholen en schoolbesturen. En ze doet afbreuk aan een maatschappelijke omgeving waarin scholen op een vruchtbare manier aan democratisch burgerschap kunnen werken.

Volgens de raad omvat ‘het goede voorbeeld geven’ op onderwijsterrein in elk geval het volgende.

1. De wetgever en – op basis van delegatie door de wetgever – andere overheidsorganen met regelgevende bevoegdheid stellen de normen waaraan scholen zich moeten houden. Uitvoerende en toezichthoudende overheidsinstanties mogen daar geen eigen normen aan toevoegen. Ze horen respect op te brengen voor de ruimte die de wetgever scholen laat. Daarom betrachten ze in de uitleg en toepassing van wetgeving terughoudendheid en een gepaste ruimte voor eigenheid. Zo hoort de Inspectie van het Onderwijs bij het nalevingstoezicht de interpretatie van wettelijke voorschriften niet op te rekken²⁷² noch zelf buitenwettelijke normen te stellen. Denk aan hoe in de inspectiekaders voor de initiatiefwet-Bisschop c.s. kwaliteitsaspecten werden uitgewerkt op een manier dat ze gingen werken als normen, zonder dat de koppeling aan wettelijke voorschriften altijd duidelijk was.
2. Overheidsinstanties horen ieders grond- en mensenrechten te respecteren en te handelen conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.²⁷³ Ook overheidsinstanties moeten verdraagzaamheid en respect voor verscheidenheid opbrengen. Het antwoord op de vraag of mensen, in het bijzonder minderheden, fundamentele rechten – zoals het recht om scholen te stichten – kunnen genieten, mag niet afhangen van of de politieke meerderheid in een gemeenteraad hen dat gunt. Zo belet artikel 1 van de Grondwet dat een gemeenteraad de komst van een islamitische school probeert tegen te houden omdat die raad een school met een islamitische grondslag onwenselijk acht. De afgelopen jaren zijn er meerdere rechtszaken geweest over gevallen waarin gemeentebesturen tot de uitersten van juridische argumentatie gingen om de komst van een islamitische school tegen te houden. Het islamitische karakter van de school lijkt daarbij doorgaans het leidende bezwaar te zijn geweest.
3. Overheidsinstanties horen respect op te brengen voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheidsorganen en bestuurslagen binnen het staatsbestel. Zo is het een taak voor de landelijke wetgever om eisen te stellen aan onderwijsinhoud en -proces.²⁷⁴ Het toezicht op de naleving van die eisen is vervolgens een taak van de Inspectie van het Onderwijs. Andere overheidsinstanties hebben daarbuiten te blijven. Dat betekent bijvoorbeeld dat gemeentebesturen niet ook controleren of scholen zich aan kerndoelen houden of geschikte lesmethoden gebruiken. De afgelopen jaren is in diverse gemeenten tijdens discussies in de gemeenteraad bijvoorbeeld geopperd dat het college van burgemeester en wethouders zou moeten nagaan of scholen voldoende aandacht aan seksuele diversiteit besteden of lesmethoden zonder stereotypen gebruiken. Dat is echter niet aan het gemeentebestuur.
4. Overheidsinstanties horen hun gebonden wettelijke taken oprecht en zonder dralen uit te voeren. In de onderwijswetgeving is regelmatig sprake van bepalingen waarin staat dat een bestuursorgaan een besluit neemt als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Als inderdaad aan die voorwaarden is voldaan, hoort zo’n bestuursorgaan dat besluit te nemen, ook als het niet overeenkomt met eigen beleidsvoorkeuren of (politieke) opvattingen. Dat is zeker aan de orde als de rechter finaal heeft vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan en heeft aangegeven wat die wettelijke taak in een concreet geval behelst. De raad vindt het dan ook terecht dat de minister heeft gekozen voor een indeplaatsstelling toen de gemeenteraad van de gemeente Westland bleef weigeren een nieuwe islamitische basisschool op het plan van scholen te plaatsen.²⁷⁵
5. Overheidsinstanties mogen de grenzen van hun bevoegdheid en het juridisch toelaatbare niet overschrijden als ze pogen aandacht en respect voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat in het onderwijs te bewaken of

²⁷² Huisman, 2011, p. 8; ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541 (As Siddieq).

²⁷³ Rechtbank Amsterdam, 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁷⁴ Onderwijsraad, 2017b, p. 41-42, p. 44-45

²⁷⁵ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:263 (Westland).

te bevorderen.²⁷⁶ Zij horen hun taken uit te voeren met de hun daartoe toegekende bevoegdheden. Dat een overheidsinstantie een taak heeft, wil nog niet zeggen dat die instantie alles mag doen wat dienstig is om die taak uit te voeren. Voor de Inspectie van het Onderwijs geldt bijvoorbeeld dat uit de toezichthoudende taken niet voortvloeit dat ze zomaar alle methoden mag toepassen die ze behulpzaam acht. Rondom het themaonderzoek naar burgerschapsonderwijs kwam de suggestie wel op dat de inspecteurs alles mochten doen wat nodig was om een oordeel te kunnen vellen over het burgerschapsonderwijs aan een school. Die suggestie is te stellig.

6. Overheidsinstanties horen zich betrouwbaar en dienstbaar op te stellen naar burgers, zonder vooringenomenheid. Zij moeten streven naar procedurele rechtvaardigheid. Daar hoort bij dat ze zich inspannen om burgers goed te informeren, gelegenheid bieden tot hoor en wederhoor, en zienswijzen van burgers – waaronder (bijzondere) schoolbesturen – serieus nemen.
7. Overheidsinstanties horen zeer terughoudend te zijn met proefprocessen tegen scholen en andere manieren om de juridische grenzen op te zoeken. Als de rechter (in hoogste instantie) gesproken heeft, past het overheidsinstanties dat ze dit in beginsel accepteren als gezaghebbende uitspraak. Bijvoorbeeld in de rechtspraak rondom het Amsterdamse Cornelius Haga Lyceum²⁷⁷ was de onmiddellijke reactie van diverse politici op een vonnis waarin de overheid ongelijk kreeg, dat het recht dan niet deugde. Een zorgvuldiger en rustiger reactie had volgens de raad niet misstaan. Mocht blijken dat de bestaande wetgeving tot situaties leidt die op gespannen voet staan met uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, dan is het aan de wetgever te overwegen of het nodig is om bij te sturen en dat zo nodig vervolgens te doen. De nieuwe wettelijke normen gelden dan voor de toekomst.

²⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Kuiper, 2019.

²⁷⁷ Rechtbank Amsterdam, 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226. Voor deze casus zie ook Inspectie, 2019a en Inspectie, 2021.



Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over mensenrechten en democratie

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) oordeelt over mogelijke schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarbij kent het Hof een belangrijke rol toe aan de rechtsstaat en een 'democratic society'. Mensenrechten vormen volgens het Hof een samenhangend geheel ter bescherming van de menselijke waardigheid. Democratie en de rechtsstaat spelen daarbij een cruciale rol.²⁷⁸ Rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst zijn volgens het Hof belangrijke pijlers van zo'n samenleving.²⁷⁹ Maar een democratic society kan ook om inperking van rechten vragen.

De Onderwijsraad sluit in dit advies aan bij deze denklijn over inperking van fundamentele rechten en de verhouding tussen zulke rechten. Daarom volgt hier een korte uiteenzetting van de gedachtegang van het Hof aan de hand van drie vrijheden die nauw verwant zijn aan de vrijheid van onderwijs. Het recht op onderwijs en het recht van ouders om te voorzien in onderwijs overeenkomstig hun godsdienstige en filosofische opvattingen komen hier niet aan de orde.²⁸⁰

De overheid mag een vrijheid inperken als dat 'necessary in a democratic society' is. Daarvoor moet sprake zijn van 'a pressing social need', een dringende maatschappelijke behoefte. Ook moet de inperking proportioneel zijn en voldoende gemotiveerd.²⁸¹ Die drie eisen vallen min of meer samen.²⁸² Meestal komt het neer op een toets naar de proportionaliteit van de maatregel. Dat vraagt om een afweging.²⁸³ De genomen maatregelen moeten in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.²⁸⁴ De maatregel moet effectief zijn. Het doel kan niet met minder vergaande maatregelen bereikt worden. Het bereikte doel moet zwaarder wegen dan de inbreuk op de vrijheid. Ook de urgentie van de inmenging kan meewegen. De inperking moet nodig zijn op het moment van ingrijpen.²⁸⁵

In gevallen waarin het Hof moet oordelen over botsende grondrechten, speelt de term 'pressing social need' nauwelijks een rol. Het Hof streeft in de gevallen waarin grondrechten van burgers botsen naar een 'fair balance' tussen de betrokken grondrechten.²⁸⁶ Het legitieme doel van een inperking moet worden afgewogen tegen de ernst van de inperking van een recht dat in de ogen van het Hof als zodanig evenzeer deel uitmaakt van de essentie van een democratic society.

Een beroep op een vrijheid kan ook 'misbruik van recht' opleveren (artikel 17 EVRM). Het verdrag geeft aan dat je een vrijheid niet mag gebruiken om de door het verdrag beschermde fundamentele rechten en vrijheden teniet te doen. Het Hof acht dit artikel slechts in zeer extreme gevallen van toepassing.

Het Hof laat verdragsstaten een grote ruimte om zelf te beoordelen of inperkingen van de vrijheden noodzakelijk zijn. Hoe groot die beoordelingsruimte is, verschilt per recht en context, zoals de politieke en maatschappelijke situatie in een land, bestaande dreigingen, de samenstelling van de bevolking, grondslagen van het staatsbestel, het verleden en

²⁷⁸ EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije); EHRM 5 oktober 2006, nr. 72881/01 (Moscow Branch of the Salvation Army t. Rusland). Zie onder andere Rijkema, 2015, p. 166-171; Zand, 2017.

²⁷⁹ EHRM 26 april 1979, 6538/74 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk).

²⁸⁰ Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermt het recht op onderwijs van het kind expliciet en verplicht de staat om de opvoedingsvrijheid van ouders te eerbiedigen. Zie Onderwijsraad, 2019, p. 44-45.

²⁸¹ Dit criterium is letterlijk terug te vinden in de bepalingen van het EVRM: 'necessary in a democratic society' (zie artikel 8 t/m 11 EVRM). Voor een uitleg: EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (Handyside t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 24 maart 1988, nr. 10465/83 (Olsson t. Zweden); EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije); EHRM 14 juni 2007, nr. 77703/01 (Svyato-Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne).

²⁸² Nieuwenhuis, 2014.

²⁸³ EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (Kokkinakis t. Griekenland); EHRM 24 februari 1998, nrs. 23372/94, 26377/94 en 26378/94 (Larissis t. Griekenland); EHRM 22 maart 2006, nr. 54968/00 (Paturel t. Frankrijk).

²⁸⁴ EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74 (Marckx t. België); EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (Cha'are Shalom VE Tsedek t. Frankrijk).

²⁸⁵ EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi e.a. t. Turkije). Zie voor een overzicht van de wijze waarop verschillende landen omgaan met dit criterium De Lange et al., 2016.

²⁸⁶ EHRM 22 maart 2006, nr. 54968/00 (Paturel t. Frankrijk).

de staatkundige traditie van een land.²⁸⁷ Het Hof laat deze ruimte, omdat de staten zelf geacht worden beter zicht te hebben op lokale omstandigheden. De beoordelingsvrijheid betekent niet dat het Hof niet toetst. In alle gevallen staat een vastgestelde inmenging in een door het EVRM gewaarborgde vrijheid onder ‘final European supervision’.²⁸⁸ De beoordelingsruimte bepaalt alleen de intensiteit van de toetsing.²⁸⁹

De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

Artikel 9 van het EVRM zegt dat iedereen recht heeft op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.²⁹⁰ In de eerste plaats gaat het om de vrijheid een gedachte of overtuiging te hebben. Het betekent ook dat je van godsdienst of overtuiging mag veranderen. Verder valt onder deze vrijheid dat je een godsdienst mag belijden – alleen of met anderen, privé of in het openbaar – en je overtuiging mag uitdrukken in erediensten, onderricht, praktische toepassing en het onderhouden van geboden en voorschriften. Uitingen worden beschermd als er een nauw en direct verband bestaat tussen de gedraging en de godsdienst of levensovertuiging.²⁹¹

Bij godsdienst gaat het volgens het Hof om ‘views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance’.²⁹² Het Hof treedt niet in theologische discussies. Het gaat erom dat een bepaalde uiting als een religieuze norm opgevat kan worden.

Aan de vrijheid om een overtuiging of bepaalde gedachten te hebben, kan de overheid geen beperkingen stellen. Alleen het deel van deze vrijheid dat betrekking heeft op het belijden van een godsdienst of het uitdrukken van een overtuiging kan beperkt worden. Een toegestane inperking is gebaseerd op een wet,²⁹³ noodzakelijk in een democratische society en dient een in het verdrag genoemd doel.²⁹⁴ Het Hof heeft erkend dat het in een pluriforme samenleving noodzakelijk kan zijn uiting van een godsdienst te beperken om belangen van verschillende groepen te verzoenen en om te verzekeren dat ieders opvattingen gerespecteerd worden.

Het Hof hecht zeer aan religieus pluralisme en de bescherming daarvan. Pluralisme is volgens het Hof onlosmakelijk verbonden met een democratische society.²⁹⁵ De overheid wordt dan ook geacht religieus pluralisme te respecteren en te beschermen.²⁹⁶ De rol van de overheid als neutrale en onpartijdige instantie die ordenend optreedt naar de onderscheiden godsdiensten en overtuigingen, bevordert volgens het Hof religieuze harmonie en verdraagzaamheid.²⁹⁷ Het Hof lijkt eerder geneigd een schending vast te stellen als het gaat om inperking van de rechten van een kleine minderheid.²⁹⁸ Als het om

²⁸⁷ Bijvoorbeeld EHRM 25 november 1996, nr. 19/1995/525/611 (Wingrove t. Duitsland); EHRM 14 juni 2007, nr. 77703/01 (Svyato-Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne); EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin t. Turkije).

²⁸⁸ EHRM 25 november 1996, nr. 19/1995/525/611 (Wingrove t. Duitsland); EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (Kokkinakis t. Griekenland); EHRM 26 september 1996, nr. 18748/91 (Manoussakis t. Griekenland); EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije).

²⁸⁹ Zie Vlemminx, 1998, p. 94.

²⁹⁰ Peters & Boogaard, 2009, p. 102-110; Vermeulen & Aarrass, 2009, p. 72-78.

²⁹¹ ABRvS, 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885; EHRM 15 januari 2013, nrs. 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10 (Eweida e.a. t. Verenigd Koninkrijk); EHRM (GK), 1 juli 2014, nr. 43835/11 (S.A.S. t. Frankrijk).

²⁹² EHRM 18 december 1996, nr. 74/1995/580/666 (Valsamis t. Griekenland); EHRM 1 juli 1997, nr. 20704/92 (Kalac t. Turkije); EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (Pretty t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin t. Turkije); EHRM 13 april 2006, nr. 55170/00 (Kosteski t. Macedonië).

²⁹³ Het gaat om algemene regelgeving, ongeacht de precieze juridische vorm of de status van de regelgever. Ook staande rechtspraak kan gelden als ‘law’. Wel moet de regelgeving voldoende kenbaar zijn en voldoende precies geformuleerd om mensen in staat te stellen hun gedrag aan te passen. De regeling moet voldoende waarborgen bevatten tegen willekeurige inmenging door het publieke gezag met gegarandeerde rechten. EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 25 november 1996, nr. 19/1995/525/611 (Wingrove t. Duitsland); EHRM 24 februari 1998, nrs. 23372/94, 26377/94 en 26378/94 (Larissis t. Griekenland); EHRM 13 december 2002, nr. 45701/99, (Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldavië); EHRM 17 februari 2004, nr. 39748/98 (Maestri t. Italië).

²⁹⁴ Legitieme doelen zijn: de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze lijst is uitputtend: EHRM 5 oktober 2006, nr. 72881/01 (Moscow Branch of the Salvation Army t. Rusland); EHRM 14 juni 2007, nr. 77703/01 (Svyato-Mykhaylivska Parafiya t. Oekraïne).

²⁹⁵ EHRM 18 februari 1999, nr. 24645/94 (Buscarini e.a. t. San Marino); EHRM 14 december 1999, nr. 38178/97 (Serif t. Griekenland); EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije); EHRM 17 oktober 2002, nrs. 50776/99 en 52912/99 (Agga t. Griekenland).

²⁹⁶ EHRM 14 december 1999, nr. 38178/97 (Serif t. Griekenland); EHRM 26 september 1996, nr. 18748/91 (Manoussakis t. Griekenland); EHRM 13 december 2002, nr. 45701/99, (Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldavië).

²⁹⁷ EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (Kokkinakis t. Griekenland); EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije).

²⁹⁸ EHRM 26 september 1996, nr. 18748/91 (Manoussakis t. Griekenland).

de godsdienst van de (overgrote) meerderheid van de bevolking gaat, is een beperking eerder toelaatbaar.²⁹⁹ Het Hof lijkt ervan uit te gaan dat mensenrechten er met name zijn om individuen en minderheden te beschermen tegen druk van het collectief (de 'meerderheid'), althans dat minderheden meer behoefte hebben aan bescherming.

De vrijheid van meningsuiting

Artikel 10 van het EVRM waarborgt de vrijheid van meningsuiting. Het gaat om de vrijheid een mening te koesteren en om de vrijheid inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken.

Het Hof geeft deze vrijheid relatief veel gewicht wanneer uitlatingen bijdragen aan het maatschappelijk en politiek debat. Daarom is de vrijheid van meningsuiting ook van toepassing wanneer uitlatingen kwetsen, choqueren of verontrusten.³⁰⁰ Maar het Hof tolereert niet alle uitingen. Het trekt de grenzen (1) bij het direct of indirect oproepen tot of het rechtvaardigen van geweld en (2) bij het oproepen tot of rechtvaardigen van haat en onverdraagzaamheid.

De overheid mag de vrijheid van meningsuiting inperken als deze inperking gebaseerd is op een wet, noodzakelijk is en een legitiem doel dient.³⁰¹

Daarbij is van belang wat de context is en tot wie de uitlatingen zich richten. Het Hof is vooral gevoelig voor opmerkingen die zich in z'n algemeenheid richten tot etnische, religieuze en andere bevolkingsgroepen.³⁰² In een democratische society is 'een minimum aan respect tussen burgers' ook belangrijk. Bescherming van de gelijke menselijke waardigheid van de leden van bevolkingsgroepen kan zwaarder wegen dan het recht op vrije meningsuiting.³⁰³ Verder vindt het Hof dat nodeloos grieven van religieuze gevoelens niet bijdraagt aan het maatschappelijk debat.³⁰⁴

Het Hof heeft daarnaast 'misbruik van recht' aangenomen bij totalitaire politieke stromingen en uitingen die tegen de verdragsrechten ingaan. Denk aan 'hate speech' en extreme antisemitische, racistische en/of islamofobe uitlatingen.³⁰⁵

De vrijheid van vergadering en vereniging

Artikel 11 van het EVRM beschermt de verenigingsvrijheid. Politieke bewegingen kunnen bestaan en hun werk doen. Die bewegingen vormen de basis van de vertegenwoordigende democratie. Daarnaast biedt de verenigingsvrijheid ruimte aan alle denkbare verbanden van gelijkgestemde burgers, die de basis vormen voor de 'civil society'.³⁰⁶

Het Hof tolereert echter niet alle vormen van verenigen.³⁰⁷ Ook hier is een inperking door de overheid toegestaan als deze gebaseerd is op een wet, noodzakelijk is en een legitiem doel dient.³⁰⁸

Daarbij is het van belang om welk soort vereniging het gaat. Het Hof hanteert een gradueel onderscheid tussen verenigingen mét en zonder politieke invloed. Volgens het Hof geniet een vereniging meer bescherming naarmate het doel en de werkzaamheid van die vereniging politieker van aard zijn. Voor politieke partijen heeft het Hof bepaald dat zij hun doelen alleen mogen nastreven met gebruik van wettige en democratische middelen en dat die doelen in zichzelf verenigbaar moeten zijn met de fundamentele democratische beginselen.³⁰⁹

²⁹⁹ EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (Leyla Sahin t. Turkije).

³⁰⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 17 mei 2016, nr. 4246/13 (Karacsony e.a. t. Hongarije).

³⁰¹ Legitieme doelen zijn de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

³⁰² Nieuwenhuis, 2016; EHRM 15 oktober 2015, nr. 27510/08 (Perinçek t. Zwitserland).

³⁰³ EHRM 16 juli 2009, nr. 15615/07 (Féret t. België).

³⁰⁴ EHRM 13 september 2005, nr. 42571/98 (I.A. t. Turkije).

³⁰⁵ Nieuwenhuis, 2016.

³⁰⁶ Leenknecht, 2021.

³⁰⁷ Artikel 11 EVRM erkent de 'freedom of association/liberté d'association'. In de Nederlandse versie wordt hier gesproken van 'vrijheid van vereniging'. Dat kan ten onrechte de indruk wekken dat alleen de rechtsvorm van de vereniging bescherming geniet. Dat is niet het geval; 'vereniging' moet ruim worden opgevat.

³⁰⁸ Legitieme doelen zijn: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

³⁰⁹ EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 4134/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije). Het Hof voegt daar nog aan toe dat er ook een 'immanent danger for democracy' moet zijn; 'a pressing social need'.

Afkortingen

AOb	Algemene Onderwijsbond
AVS	Algemene Vereniging Schoolleiders
Awgb	Algemene wet gelijke behandeling
CGB	Commissie gelijke behandeling
CIO	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken
COV	Christelijk Onderwijzersverbond
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GK	Grote Kamer
HR	Hoge Raad der Nederlanden
ICCS	International Civic and Citizenship Education Study
ICOR	Interuniversitair Centrum voor Onderwijsrecht
ISBO	Islamitische Schoolbesturen Organisatie
JBO	Joods Bijzonder Onderwijs
LAKS	Landelijk Actie Komitee Scholieren
LVGS	Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKO	Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Sr	Wetboek van Strafrecht
VBS	vereniging van algemeen bijzondere scholen
VBSO	Vereniging tot bevordering van schoolonderwijs op gereformeerde grondslag
VGS	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
VOO	Vereniging Openbaar Onderwijs
VOS/ABB	Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen
WEC	Wet op de expertisecentra
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

De heer D. Baars	Verus, Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs
De heer S. Balkema	Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs
Mevrouw M. Beemsterboer	Hogeschool Inholland
De heer G. van de Berg	VO-raad
De heer W. van den Besselaar	Nederlandse Katholieke Schoolraad en AO – St. Bonaventura
De heer R. Bloemers	Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB)
Mevrouw I. Boerefijn	College voor de Rechten van de Mens
Mevrouw S. Boomsma	Oudervereniging Balans
De heer E. Borgman	Universiteit van Tilburg
Mevrouw J. Brecher	Stichting Joodse Scholengemeenschap JBO
De heer W. Brouwer	Vereniging van vrije scholen
Mevrouw R. van Dam	Vereniging van vrije scholen
Mevrouw D. Fernald	Ouders010
De heer T. Frankemölle	Nederlandse Katholieke Schoolraad
De heer M. Frijlink	Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO)
De heer G. Çoban	Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO)
De heer C. de Groot	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS)
Mevrouw N. Gunes	College voor de Rechten van de Mens
Mevrouw P. van Haren	Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS)
Mevrouw L. Hehenkamp	Arkade
Monseigneur J. Hendriks	Nederlandse Katholieke Schoolraad
De heer J. ten Hoor	Homo in de Klas
De heer A. van Huizen	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS)
De heer B. Kamphuis	Verus, Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs
De heer W. van Katwijk	Ouders van Waarde
Mevrouw J. van der Kooij	Verus, Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs
Mevrouw E. de Korte	Nederlandse Montessori Vereniging
Mevrouw A. van der Kolk	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
Mevrouw S. Korving	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Mevrouw G. Lassche	Reformatische Oudervereniging
Mevrouw I. Loewenthal	Ouders010
De heer P. Lossie	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Mevrouw E. Mattijssen	Nederlandse Montessori Vereniging
De heer P. Moens	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS)
De heer E. Moolenburgh	VBS, vereniging van algemeen bijzondere scholen
De heer M. Niemeijer	Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen (LVGS)
De heer H. Nieuwelink	Hogeschool van Amsterdam
De heer M. van Oosten	Verus, Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs
Mevrouw H. van Oostrom	VO-raad
De heer E. Peperkamp	Nederlandse Jenaplan Vereniging
De heer W. de Potter	Hoornbeeck College en Van Lodenstein College
Mevrouw S. Redan	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
De heer E. Stokvis	Stichting Joodse Scholengemeenschap JBO
De heer H. Teegelbeckers	Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB)
De heer B. Teunis	PO-Raad
De heer R. Toes	Wartburg College
De heer F. Vermeulen	Nederlandse Montessori Vereniging
De heer L. van de Vijver	Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
De heer L. Vogelaar	Vereniging tot bevordering van schoolonderwijs op gereformeerde grondslag (VBSO)
Mevrouw M. Vogelzang	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw L. de Voogd	Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO)
De heer J. Voorwinden	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS)
De heer G. de Vries	Inspectie van het Onderwijs
De heer R. de Vries	Verus, Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs
Mevrouw M. Weijzen	PO-Raad
Mevrouw L. Wijnen	Arkade
Mevrouw E. Witsel	Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (NVvTO)
Mevrouw D. Woestenberg	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
	(thans CNV Onderwijs)

Vlaams-Nederlands seminar (digitaal)

Mevrouw A. van Bommel	ds. Pierson College 's-Hertogenbosch en VO-raad
De heer W. Boterman	Universiteit van Amsterdam
De heer J. Broeksteeg	Radboud Universiteit Nijmegen
De heer A. De Brabandere	Rekenhof (België)
Mevrouw M. Coopman	Christelijk Onderwijzersverbond (COV, België)
De heer K. Denys	Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO, België)
De heer A. Dijkstra	Universiteit van Amsterdam
De heer J. De Groof	Interuniversitair Centrum voor Onderwijsrecht (ICOR, België)
De heer J. Lievens	Vrije Universiteit Amsterdam en Katholieke Universiteit Leuven
De heer W. Pas	Raad van State (België)
Mevrouw A. De Schepper	Universiteit Antwerpen
Mevrouw R. van Schoonhoven	Vrije Universiteit Amsterdam
De heer E. Hirsch-Ballin	Tilburg University
De heer K. Willems	Katholieke Universiteit Leuven

Overige bijeenkomsten

Onderwijsdialoog

open aanmelding, met name gericht op onderwijsprofessionals

Tafels Praktijkspiegel OCW

vrije sessiekeuze door aan de Praktijkspiegel deelnemende leraren

Panelgesprek met leraren en lerarenopleiders maatschappijleer

open aanmelding, uitnodiging onder andere via Nederlandse Vereniging van Leraren
Maatschappijleer

Workshop tijdens studiedag Stichting Openbaar Primair Onderwijs Samen tussen Amstel en IJ, Amsterdam

open aanmelding voor leraren STAIJ-scholen

JongerenOnderwijsraad

leerlingen en studenten die lid zijn van de JongerenOnderwijsraad

Rondetafelgesprekken met ouders in Den Haag

open aanmelding voor ouders

Rondetafelgesprekken met ouders in Eindhoven

open aanmelding voor ouders

Rondetafelgesprekken met ouders in Utrecht

open aanmelding voor ouders

Rondetafelgesprekken met ouders in Zwolle

open aanmelding voor ouders

Focusgroep schoolbestuurders en -leiders Rotterdam

gerichte uitnodiging

Focusgroep schoolbestuurders en -leiders Groningen

georganiseerd in samenwerking met Bestuurlijk Platform vo-mbo Groningen,
aangevuld met gerichte uitnodiging voor het primair onderwijs

Focusgroep schoolbestuurders en -leiders Eindhoven

gerichte uitnodiging

Gesprek met themacommissie governance VO-raad

leden themacommissie

Gesprek met bestuurdersoverleg Federatie Christelijk MBO

leden bestuurdersoverleg

Gesprek met bestuurders uit het primair onderwijs in het christelijk-reformatorisch onderwijs
vertegenwoordigers van leden van de VGS

Focusgroep met beleidsmedewerkers ministerie van OCW

beleidsmedewerkers van diverse directies

Literatuur

- Adams, M. (2009). Religie in de publieke ruimte: constitutionele contouren en politieke theorie. In A. Nieuwenhuis & C. Zoethout, *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (pp. 5-29). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Annan, K. (2004). *Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*. S/2004/616. Verenigde Naties.
- Annoot, H. (2018). Onderwijsvrijheid kan niet zonder democratie. Of was het andersom? Over vrijheid, kwaliteit en de markt. In I. Geerinck & R. Wouters (Red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (pp. 194-206). Leuven: LannooCampus.
- Van Baars, L. (2020). Niemand heeft het nu over de bijdrage van bijzonder onderwijs aan emancipatie. *Trouw*, 17 november 2020.
- Den Bakker, D. (2013). *Scholen met lef. Tien notities bij christelijk geïnspireerd onderwijs in een seculiere tijd*. Woerden: Besturenraad.
- Bakker, E., & Teegelbeckers, H. (2018). Herziening van kernwaarden openbaar onderwijs. In VOS/ABB, *VOS/ABB beweegt onderwijs* (pp. 4-5). Woerden.
- Bangoer, D. (2002). Zelfbeheersing en spirituele ontwikkeling: een hindoe school. In S. Miedema & H. Vroom (Red.), *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs* (pp. 29-40). Zoetermeer: Meinema.
- Banning, B. (2020). Een bijzondere kijk op sociale samenhang. *Brabants Dagblad*, 28 januari 2020.
- Beemsterboer, M. (2018). *Islamitisch basisonderwijs in Nederland*. Almere: Parthenon.
- Beemsterboer, M. (2019). Islamitische scholen dragen bij aan integratie. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 10(1), 26-36.
- Bellekom, Th., Heringa, A., Koopmans, T., & De Winter, R. (1998). *Koopmans' Compendium van het staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Bernts, T., Kregting, J., & Hermans, Ch. (2018). *Identiteit van katholieke basisscholen. Een typologie op basis van beleid en leerlingenpopulatie*. Nijmegen: Kaski.
- Biesta, G. (2016). *Het leren voorbij. Democratisch onderwijs voor een menselijke toekomst*. Culemborg: Phronese.
- Bilic, A. (2020). Artikel 23 mag lessen in burgerschap niet hinderen. *NRC Handelsblad*, 12 november 2020.
- Van Bijsterveld, S. (2018). *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*. Den Haag: Boom juridisch.
- De Boer, J. (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch.
- Boeve, L. (2018). 25 stellingen over vrijheid van onderwijs en eigentijds-tegendraads katholiek onderwijs in Vlaanderen. In I. Geerinck & R. Wouters (Red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (pp. 148-158). Leuven: LannooCampus.
- Bos, K. (2020). Niet alles kan meer in de klas. *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2020.
- Bouw, G., & Ten Voorde, G. (2020). Cheider en inspectie haaks op elkaar. *Reformatisch Dagblad*, 22 februari 2020.
- Bovens, M. (1998). De digitale rechtsstaat. Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat. Oratie Utrecht.
- Bovens, M. (2020). The Open Society and Its Challenges. In M. Bovens & M. Düwell, *The Open Society and Its Future*. Think Paper Series #1. Institutions for Open Societies, Universiteit Utrecht.
- Bouma, K., & Kuiper, R. (2020). We moeten leerlingen weer leren discussiëren. *De Volkskrant*, 13 november 2020.
- Van den Brink, J. (2020). Het Wetsvoorstel burgerschapsopdracht. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 11(1), 7-25.
- Broeksteeg, H. (2021). Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs. In Ch. Hermans (Red.), *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief* (pp. 119-135). Eindhoven: Damon.
- Bulder, E., Van den Langenberg, K., Van der Ploeg, S., Karssen, M., Vaessen, A., Leest, B., & Beurskens, K. (2020). *Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs*. Oberon, Kohnstamm Instituut, KBA Nijmegen.
- Van der Burg, W. (2006). Religie en het publieke domein – een vrijzinnige invalshoek. *Theologisch Debat*, 3(2), 4-13.
- Van der Burg, W. (2009). *Het ideaal van de neutrale staat. Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur*. Erasmus Law Lectures 18. Den Haag: Boom.
- Burkens, M., Kummeling, H., Vermeulen, B., & Widdershoven, R. (1997). *Beginnelen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

- Burt, S. (1994). Religious parents, secular schools. A liberal defense of an illiberal education. *The Review of Politics* 56(1), 51-70.
- Callan, E. (1997). *Creating Citizens. Political Education and Liberal Democracy*. Oxford: Clarendon Press.
- Cliteur, P., & Ellian, A. (2011). *Encyclopedie van de rechtswetenschap I. Grondslagen*. Deventer: Kluwer.
- College voor de Rechten van de Mens (2018). *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage 2017*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Cornelissen, G. (2018). Gelijkheid en vrijheid: een kwestie van pedagogisch handelen. In I. Geerinck & R. Wouters (Red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (pp. 173-184). Leuven: LannooCampus.
- Dane, J., & Mentink, D. (2012). '... een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering'. In Nationaal Onderwijsmuseum, *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23* (pp. 14-25). Dordrecht: Nationaal Onderwijsmuseum.
- Deinum, J., Nap, M., & Pol. H. (2014). Overheid, identiteit en deugdelijkheid. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (Red.), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (pp. 104-113). Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- Dekker, P., & Den Ridder, J. (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Columbia University.
- Dijkman, P. (2011). In gesprek met Ernst Hirsch Ballin. Respect voor ieders waardigheid als opdracht voor een gepolariseerde samenleving. In P. Dijkman, H. ten Napel, M. Neuteboom & H. Vroom (Red.), *De last van gelijkheid* (pp. 48-53). Amsterdam: Boom.
- Dijkman, P., Ten Napel, H., Neuteboom, M., & Vroom, H. (Red.) (2011). *De last van gelijkheid*. Amsterdam: Boom.
- Dijkstra, A., & Jonk, A. (2014). Toezicht op grote belangen. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (Red.), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (pp. 83-90). Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- De Dijn, H. (2014). *Vloeiende waarden. Politiek, zorg en onderwijs in de laatmoderne tijd*. Kalmthout: Pelckmans.
- Dujardin, A. (2020). Verus-voorzitter Berend Kamphuis: Minister Slob wil vooral brave burgers creëren. *Trouw*, 13 januari 2020.
- Dunn, J. (2005). *Democracy. A History*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Dworkin, R. (1997). *Taking Rights Seriously*. London/New York: Bloomsbury Academic.
- Eck, B. (2019). Westland is verdeeld over komst islamitische school. *NRC Handelsblad*, 3 mei 2019.
- Eidhof, B. (2019). *Handboek Burgerschapsonderwijs voor het voortgezet onderwijs*. Den Haag: ProDemos.
- Etzioni, A. (1996). *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. New York: BasicBooks.
- Exalto, J. (2017). *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland*. Amsterdam: Balans.
- Franciscus (2016). Toespraak bij de uitreiking van de Karelsprijs. In Paus Franciscus & D. Wolton, *Politiek & samenleving. Een openhartig interview* (pp. 122-126). Heeswijk-Dinther: Berne Media.
- Frijlink, M., & Teegelbeckers, H. (2019). Scholen die zich onderscheiden op basis van religie, dat is achterhaald. *Trouw*, 29 maart 2019.
- Frissen, P. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2013). Geef alle scholen de status 'bijzonder'. *NRC Handelsblad*, 19 juli 2013.
- Fuller, L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven-London: Yale University Press.
- Gallie, W. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Gauck, J. (2019). *Toleranz. Einfach schwer*. Freiburg im Breisgau: Verlag Herder.
- Glenn, Ch. (2019). *Does the Dutch Education Model Still Make Sense?* Essay voor de Onderwijsraad.
- Grapperhaus, F. (2018). *Rafels aan de rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.
- Grondrechten in een pluriforme samenleving, kabinetsnota. Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 614, nr. 2.
- De Groof, J. (2006). No Person shall be denied the Right to Education in Freedom. In J. de Groof & G. Lauwers (Red.), *The Right to Education and Rights in Education* (pp. 151-176). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Gutmann, A. (1999). *Democratic Education*. New York: Wiley.
- El Hamidi, L. (2019). *Ruis in het debat over artikel 23*. Essay voor de Onderwijsraad.
- Hehenkamp, L. (2020). Onderwijsvrijheid inclusief homoseksualiteit. *Arkade Nieuws*. <https://arkade.nl/nieuws/onderwijsvrijheid-inclusief-homoseksualiteit/>
- Heijne, B. (2020). *Mens/onmens*. Essay. Amsterdam: Prometheus.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, J., & Frankemölle, T. (2020). Politiek tegen pluriformiteit. *Katholiek Nieuwsblad*, 50, 11 december 2020.
- Hermans, Ch. (Red.) (2020). *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs*. Eindhoven: Damon.
- Hermans, Ch. (Red.) (2021). *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief*. Eindhoven: Damon.
- Herrenberg, T. (Red.) (2019). *De grenzen van het publieke debat. Over verdraagzaamheid en de vrijheid van meningsuiting in de democratische samenleving*. Den Haag: Boom juridisch.
- Hertogh, M. (2002). *De levende rechtsstaat. Een ander perspectief op recht en openbaar bestuur*. Utrecht: Lemma.
- Hertzberger, R. (2019). *Vrijheid van onderwijs: het recht op je eigen bubbel*. Essay voor de Onderwijsraad.
- Hertzberger, R. (2020). Vrijheid van onderwijs is geen theekransje. *NRC Handelsblad*, 25 januari 2020.
- Hirsch Ballin, E. (2016). *Tegen de stroom. Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden*. Amsterdam-Antwerpen: Querido.
- Hirsch Ballin, E. (2021). Anders denken over artikel 23 van de Grondwet. In Ch. Hermans (Red.), *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief* (pp. 86-100). Eindhoven: Damon.
- Holdert, M., & Kouwenhoven, A. (2019). Niet kijken, niet lachen, dan dreigt de zonde. *NRC Handelsblad*, 12 september 2019.
- Den Hollander, L. (2020). Zorg over ruimte voor minderheidsopvatting. *Reformatorisch Dagblad*, 11 november 2020.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- Hooge, E. (2017). Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel. In J. Heijmans & J. Christians (Red.), *The Dutch Way. Leren, lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs*. OMJS/Stichting de Brink.
- Ten Hooven, M. (Red.) (2001). *De lege tolerantie. Over vrijheid en vrijblijvendheid in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Ten Hooven, M. (2020). Wie houdt van een veelkleurig Nederland omarmt artikel 23. *NRC Handelsblad*, 21 november 2020.
- Hovingh, B. (2002). Leven uit je bron: een openbare school. In S. Miedema & H. Vroom (Red.), *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs* (pp. 49-59). Zoetermeer: Meinema.
- Huisman, P. (2011). *Onderwijsrecht in meervoud. Over de afweging van individuele en collectieve rechten op onderwijs in een pluriforme samenleving*. Erasmus Law Lectures 24. Den Haag: Boom.
- Huisman, P. (2017). De vrijheden van het openbaar onderwijs. In M. Laemers (Red.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie* (pp. 31-49). Den Haag: Sdu.
- Huygen, M. (2017). Over democratie leren ze bar weinig. *NRC Handelsblad*, 9 november 2017.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Technische rapportage onderwijskansen en segregatie. De staat van het onderwijs 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Stichting Islamitisch Onderwijs. Onderzoek bestuur en scholen. Vierjaarlijks onderzoek*. 29 mei 2019. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Technisch rapport. Variëteit en vernieuwing*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Joodse Kindergemeenschap Cheider. Onderzoek bestuur en scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Onderzoek bestuur en scholen, Herstelonderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Jägers, N., & Loof, J. (2021). Commentaar op artikel 1 van de Grondwet. In E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie). <https://www.Nederlandrechtsstaat.nl>
- Jensen, S. (2019). Essay voor de Onderwijsraad.
- Jolles, H. (2009). *Tolerantie. Gave, last en mensenrecht*. Diemen: Uitgeverij AMB.
- De Jong, H., & Dorbeck-Jung, B. (1997). *Juridische staatsleer*. Bussum: Coutinho.
- Joosten, Th. (2017). Onderwijsvrijheid: een duurzame waarde. In M. Laemers (Red.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie* (pp. 51-70). Den Haag: Sdu.
- Kater, M. (2017). *Tolerantie in balans. Tussen drang en dwang van individu en collectief*. Apeldoorn: De Banier.
- Klei, E. (2012). De vrijheid van godsdienst, de rechten van minderheden en de keuzevrijheid van ouders. In Nationaal Onderwijsmuseum, *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23* (pp. 34-40). Dordrecht: Nationaal Onderwijsmuseum.
- Kluvel, A. (2017). *Gewetensvrijheid in het geding. Het relationele geweten ondervraagd*. Apeldoorn: De Banier.
- Van der Knaap, F. (2019). *Berichten van een godsdienstleraar. Hoe bijzonder onderwijs kan zijn!* Utrecht: Probook.
- Kortmann, C. (2008). *Constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- Kouwenhoven, A., Veldhuis, P., & Weeda, F. (2020). Als de leraar over de profeet begint 'gaan de handen voor de oren'. *NRC Handelsblad*, 7 november 2020.
- Kranendonk, M., Mulder, L., Thijs, P., Wanders, F., Ten Dam, G., Van der Meer, T., & Werfhorst, H. (2019). *De ontwikkeling van democratische kernwaarden. Literatuurstudie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. www.adks.nl
- Kuiper, R. (2019). Voor welzijn leerlingen zoek ik de randen op. *De Volkskrant*, 13 maart 2019.
- Kunz, A. (2019). Relevantie orthodoxe school in het geding. *Reformatisch Dagblad*, 7 september 2019.
- Laemers, M. (1999). *Schoolkeuzevrijheid. Veranderingen in betekenis en reikwijdte*. Ubbergen: Tandem Felix.
- De Lange, R., Efthymiou, N., & Tienen, F. (2016). *Risico's voor de democratie, Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*. Erasmus Universiteit Rotterdam (bijlage bij Kamerstukken II, 2016-2017, 29 279, nr. 382).
- Leenknecht, G. (2000). Een grondrecht in vele gedaanten. Over de wijze waarop in enkele Europese landen invulling wordt gegeven aan de vrijheid van onderwijs. In T. van der Ploeg, M. Jacobs, C. Overes, B. Vermeulen & H. Woldring (Red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (pp. 205-228). Utrecht: Lemma.
- Leenknecht, G. (2021). Commentaar op artikel 8 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie). <https://www.nederlandrechtsstaat.nl>
- Lievens, J. (2019). *De vrijheid van onderwijs in België. Een vergelijkend onderzoek naar Vlaanderen en de Franse Gemeenschap in opdracht van de Nederlandse Onderwijsraad*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat (2008). *Onverschilligheid is geen optie*. Den Haag: ministeries van Justitie en BZK.
- McLaughlin, T. (1984). Parental rights and the religious upbringing of children. *Journal of Philosophy of Education*, 18(1), 75-83.
- Van der Meer, T., Wanders, F., Thijs, P., Mulder, L., Aizenberg, E., Ten Dam, G., & Van de Werfhorst, H. (2021). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen. Jaar 2 – 2019/2020*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. <https://www.akds.nl>
- Mentink, D. (2008). *10 jaar later. afscheidscollege Erasmus Universiteit*. Den Haag: Boom juridisch.
- Mentink, D., & Vermeulen, B. (2007). *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Reed.
- Mentink, D., Vermeulen, B., & Zoontjens, P. (2021). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie). <https://www.nederlandrechtsstaat.nl>
- Merry, M. (2020). *Educational Justice. Liberal Ideals, Persistent Inequality, and the Constructive Uses of Critique*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Miedema, S., & Vroom, H. (Red.) (2002). *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs*. Zoetermeer: Meinema.
- Mill, J.S. (1858). On Liberty. In J.S. Mill, *On Liberty and other essays*. Oxford: Oxford University Press.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020a). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende Rapport themaonderzoek burgerschapsonderwijs, 13 maart 2020.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020b). Besluit van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media tot indeplaatsstelling als bedoeld in artikel 124, juncto 124b van de Gemeentewet, 9 juli 2020, 25047620/OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020c). Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas betreffende opdracht voor het indienen van een aanvraag om een openbare scholengemeenschap mavo, havo, vwo voor bekostiging in aanmerking te brengen, 5 maart 2020.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020d). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende beantwoording van vragen van het lid Bergkamp (D66) over het bericht 'Rutgers: 1 op 3 basisscholen geeft geen les over homoseksualiteit', 30 oktober 2020.

Mulder, R. (2020). Doe vrijheid van onderwijs niet weg. *Leeuwarder Courant*, 27 november 2020.

Munniksma, A., Dijkstra, A., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nieuwelink, H. (2016). *Becoming a Democratic Citizen. A Study Among Adolescents in Different Educational Tracks*. Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Nieuwelink, H. (2020). *Kritische kanttekeningen bij nieuwe wet burgerschapsonderwijs*. <https://stukroodvlees.nl/kritische-kanttekeningen-bij-nieuwe-wet-burgerschapsonderwijs/>

Nieuwenhuis, A. (2009). Rechtsstaat en religie: meer dan één dimensie. Enkele rechtsvergelijkende opmerkingen. In A. Nieuwenhuis & C. Zoethout, *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (pp. 31-58). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Nieuwenhuis, A. (2014). Pressing social need; op zoek naar het dringende karakter van de maatschappelijke behoefte. *NJCM bulletin*, 39(1), 7-23.

Nieuwenhuis, A. (2016). Democratie, groepsbelediging en haatzaaien. *Ars Aequi*, 65, 821-824.

OESO (2011). School autonomy and accountability: Are they related to student performance? *PISA in Focus*, 9 (October).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2017). *Realisation of the equal enjoyment of the right to education by every girl*. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ReportGirlsEqualRightEducation.pdf>

Van Ommeren, F. (2003). De rechtsstaat als toetsingskader. In F. van Ommeren & S. Zijlstra (Red.), *De rechtsstaat als toetsingskader* (pp. 7-22). Den Haag: Boom juridisch.

Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007a). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007b). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012b). *Verder met burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Een stelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad, (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017a). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017b). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020). *Een verkenning van sekseverschillen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021a). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021b). *Briefadvies Nationaal Programma Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Ontwikkelteam Burgerschap (2019). Leergebied Burgerschap. Voorstel voor de basis van de herziening van de kerndoelen en eindtermen van de leraren en schoolleiders uit het ontwikkelteam Burgerschap. <https://www.curriculum.nu/voorstellen/burgerschap/>
- Parker, W. (Red.) (1996). *Educating the Democratic Mind*. Albany: State University of New York Press.
- Van Peperstraten, J. (2019). Beperk vrijheid scholen niet. *Nederlands Dagblad*, 21 maart 2019.
- Peters, J., & Boogaard, G. (2009). De rechter en religieuze vragen. In A. Nieuwenhuis & C. Zoethout, *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (pp. 89-116). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Philipsen, S. (2017). *De vrijheid van schoolstichting*. Proefschrift. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Pointer (2020). Een op de vijf reformatische scholen vindt homohuwelijk moreel onacceptabel. <https://pointer.kro-ncrv.nl/een-op-de-vijf-reformatische-scholen-vindt-homohuwelijk-moreel-onacceptabel>
- Popper, K. (1962). *The Open Society and its Enemies. Volume 1: The Spell of Plato* (4th revised edition). New York-Evanston: Harper & Row Publishers.
- Post, H. (2010). *Gelijkheid als nieuwe religie. Een studie over het spanningsveld tussen godsdienstvrijheid en gelijkheid*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Putters, K. (2015). Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie. Lezing ten behoeve van het Genootschap van Oud-Senatoren, 24 september 2015.
- Putters, K. (2016). Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders. Drees-lezing, 17 november 2016.
- Putters, K. (2019). *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Amsterdam: Prometheus.
- Raad van Europa (2016). *Competenties voor democratische cultuur. Samenleven als gelijken in cultureel diverse democratische samenlevingen*. Samenvatting. Brussel: Raad van Europa.
- Raad van State (2019a). *In gesprek. Bijdragen aan de dialoog over de rechtsstaat*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2019b). *Advies inzake het Voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rawls, J. (2002). *The Law of Peoples*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Raworth, K. (2017). *Donuteconomie: in zeven stappen naar een economie voor de 21e eeuw*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Raz, J. (1979). *The Authority of Laws: Essays on Law and Morality*. Clarendon Press.
- Remie, M. (2020). Christelijke scholen bezorgd om nieuwe wet. *NRC Next*, 30 september 2020.
- Renkema, E. (2019). Onderwijs naar eigen inzicht is groot goed. *De Telegraaf*, 14 december 2019.
- Rietveld-van Wingerden, M. (2012). De onbesliste strijd over artikel 23. In Nationaal Onderwijsmuseum, *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23* (pp. 8-12). Dordrecht: Nationaal Onderwijsmuseum.
- Rijke, N. (2019). *Een voortdurende schoolstrijd. Identiteitsgebonden benoemingsbeleid ten aanzien van personeel op orthodox-protestantse basis- en middelbare scholen in Nederland in relatie tot mensenrechten*. Den Haag: Boom.
- Rijke, N. (2020). Homoseksuele leraar op een orthodox-protestantse school. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 11(3), 7-24.
- Rijke, N. (2021). Een voortdurende schoolstrijd. Discussie over de onderwijsvrijheid in relatie tot orthodox-protestantse scholen. *School en Wet*, 2, april 2021, 5-14.
- Rijkema, B. (2015). *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- De Rooy, P. (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Sacks, K. (2003). *The Dignity of Difference. How to Avoid the Clash of Civilizations*. London-New York: Continuum.
- Scheffer, P. (2016). *De vrijheid van de grens*. Stichting Maand van de Filosofie.
- Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat. In: J. Engels et al. (Red.), *De rechtsstaat herdacht* (pp. 49-61). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Schlössels, R., & Zijlstra, S. (2010). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Deventer: Kluwer.
- Van Schoonhoven, R. (2021a). *Het recht van de school*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

- Van Schoonhoven, R. (2021b). Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders. In Ch. Hermans (Red.), *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief* (pp. 136-150). Eindhoven: Damon.
- Schuyt, K. (1987). Gebonden aan maat en regel. In M. Bovens, W. Derksen & W. Witteveen (Red.), *Rechtsstaat en sturing* (pp. 23-35). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sijbers, R., Elfering, S., Lubbers, M., Scheepers, P., & Wolbers, M. (2015). *Maatschappelijke thema's in de klas. Hoe moeilijk is dat?* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Snyder, T. (2018). *The Road to Unfreedom. Russia, Europe, America*. London: The Bodley Head.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: SCP.
- Soder, R., Goodlad, J., & McMannon, T. (Red.) (2001). *Developing Democratic Character in the Young*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Spijker, G. (2014). Inleiding. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (Red.), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (pp. 9-17). Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2017). *Probleemverkenning*. Den Haag.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Thijs, P., Kranendonk, M., Mulder, L., Wanders, F., Ten Dam, G., Van der Meer, T., & Van der Werfhorst, H. (2019). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen. Jaar 1 – 2018/2019*. Universiteit van Amsterdam. <https://www.adks.nl>
- Thurlings, J. (1998). *Van wie is de school? Het bijzonder onderwijs in een veranderende wereld*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken. Kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Unesco (1995). *Declaration of Principles on Tolerance*. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Truijens, A. (2019). God heeft op school niets te zoeken. *De Volkskrant*, 15 maart 2019.
- Valk, G. (2020). Slob ontketent nieuwe schoolstrijd met uitspraak over homoseksualiteit. *NRC Handelsblad*, 12 november 2020.
- Venice Commission (2016). *The Rule of Law Checklist*. https://issuu.com/venicecommission/docs/rule_of_law_check_list
- Verhaeghe, P. (2017). *Identiteit, autoriteit, onderwijs*. Kohnstammlezing. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Verhoef, C. (2015). *Inperking vrijheid van onderwijs. De maatschappelijke noodzaak tot herziening van artikel 23 van de grondwet*. Soesterberg: Aspekt.
- Vermeulen, B. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Elsevier.
- Vermeulen, B. (2006). Een schets en evaluatie van de kritiek op de overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs. In: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie* (pp. 353-365). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vermeulen, B. (2007). *Vrijheid, gelijkheid, broederschap: over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: Sdu.
- Vermeulen, B., & Aarrass, B. (2009). De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst in een pluriforme samenleving. In A. Nieuwenhuis & C. Zoethout, *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (pp. 59-87). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vermeulen, M., Kok, N., Soomer, N., Verhoeff, C., Vonhoff, Y., & Willems, R. (2019). *De moed tot zelfspot. Burgerschap in het onderwijs*. Oud-Turnhout/'s-Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- Verus (2020). Position paper – wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs. <https://www.vgs.nl/app/uploads/2019/05/POSITION-PAPER-wetsvoorstel-burgerschapsopdracht.pdf>
- Veugelers, W., & De Kat, E. (2005). *Identiteitsontwikkeling in het openbaar onderwijs*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- VGS en VBSO (2020). Gezamenlijke verklaring reformatische scholen n.a.v. debat wetsvoorstel 'Verduidelijking burgerschapsopdracht'. <https://www.vgs.nl/gezamenlijke-verklaring-reformatische-scholen-n-a-v-debat-wetsvoorstel-verduidelijking-burgerschapsopdracht/>
- Vink, A. (2019). Waarom de vrijheid van onderwijs niet heilig is. *De Correspondent*, 19 april 2019.

- Vlemminx, F. (1998). *Een nieuw profiel van de grondrechten. Een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Voermans, W., & Gerard, J. (2011). *Juridische betekenis en reikwijdte van het begrip 'rechtsstaat' in de jurisprudentie & jurisprudentie van de Raad van State*. Den Haag: Raad van State.
- Ten Voorde, G. (2020). Woede over overhoring seksuele voorlichting. *Reformatorisch Dagblad*, 11 januari 2020.
- Vos, P. (2014). Terug naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (Red.), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (pp. 51-60). Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.
- VOS/ABB (2016). *Levensbeschouwing juist in het openbaar onderwijs*. Woerden.
- VOS/ABB & VOO (2019). *Daarom! Openbaar onderwijs verbindt*. Woerden-Almere.
- Vroegindeweyj, G. (2020a). Bestuurder Fruytier: Onderwijsinspectie gaat boekje te buiten. *Reformatorisch Dagblad*, 28 april 2020.
- Vroegindeweyj, G. (2020b). Tumult over identiteitsverklaringen. *Reformatorisch Dagblad*, 11 november 2020.
- Vroegindeweyj, G. (2020c). Hoogleraar onderwijsrecht: Wet burgerschap strijdig met vrijheid van onderwijs. *Reformatorisch Dagblad*, 23 juni 2020.
- Vroegindeweyj, G. (2020d). Onderwijsveld vindt minister Slob te bemoeizuchtig. *Reformatorisch Dagblad*, 28 januari 2020.
- Vroom, H. (2002). Waarden-vormend onderwijs: op wiens gezag? In S. Miedema & H. Vroom (Red.), *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs* (pp. 143-165). Zoetermeer: Meinema.
- Van Walsum, S. (2020). Waarom [artikel 23] al twee eeuwen steeds opnieuw de schoolstrijd doet oplaaien. *De Volkskrant*, 12 november 2020.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: WRR.
- De Winter, M. (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat. Inaugurale rede Utrecht*.
- De Winter, M. (2020). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.
- Witteveen, W. (1996). *De geordende wereld van het recht. Een inleiding*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Witteveen, W. (2014). *De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht*. Amsterdam: Boom.
- Witteveen, W., & Van Klink, B. (2002). *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.
- De Wolff, A. (2000). *Typisch Christelijk? Een onderzoek naar de identiteit van een christelijke school en haar omgeving*. Kampen: Kok.
- World Justice Project (2020). *Rule of Law Index 2020*. Washington.
- Zakaria, F. (2003). *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York-London: W.W. Norton & Co.
- Zand, J. (2017). The Concept of Democracy and the European Convention on Human Rights. *University of Baltimore Journal of International Law*, 5(2), 195-227.
- Van der Zee, Th. (2019). In deze tijd zorgt bijzonder onderwijs voor tegenspraak. *NRC Handelsblad*, 29 juli 2019.
- Zoethout, C. (2008). Waarom de overheid het democratisch ethos dient te bevorderen. In R. de Lange & L. Rogier (Red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (pp. 133-142). Den Haag: Boom.
- Zoethout, C. (2009). De democratische rechtsstaat als publieke moraal. In A. Nieuwenhuis & C. Zoethout, *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (pp. 141-161). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Zoontjens, P. (2019a). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom juridisch.
- Zoontjens, P. (2019b). *De weg naar burgerschap. Afscheidsrede Tilburg University*.
- Zouridis, S. (2019). *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

Edith Hooge (voorzitter)
Iliass El Hadioui
Pieter Huisman
Jasmijn Kester
Esmah Lahlah
René Kneyber
Daisy Mertens
Cor van Montfort
Susan te Pas
Rob Schuur (vicevoorzitter)
Monique Volman
Herman van de Werfhorst
Mirjam van Leeuwen (secretaris)

Nr. 20210142-1173, oktober 2021

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2021
ISBN 9789461210777

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00