

In het kort

Grenzen stellen, ruimte laten

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.

..raad
w.ijs
onder

Met dit advies benadrukt de Onderwijsraad dat de vrijheid van onderwijs grenzen kent en niet vrijblijvend is.

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 uitlatingen 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.

Vanuit de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat bezien zijn sommige situaties, praktijken en uitlatingen binnen scholen verboden.

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 ontlenen 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 levensopvatting 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.

www.onderwijsraad.nl/grenzen-stellen-ruimte-laten
oktober, 2021