

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

Met deze brief ga ik in op de motie Bisschop c.s. over vrijstelling van deelname aan religieuze handelingen.¹ Deze motie is ingediend bij de begrotingsbehandeling van OCW (Handelingen II 2018/19, nr. 18, item 7) en op 6 november 2018 aangenomen (Handelingen II 2018/19, nr. 19, item 16). De motie verzoekt de regering de wettelijke regeling zodanig aan te passen dat in het openbaar onderwijs op verzoek van ouders vrijstelling wordt verleend van deelname aan religieuze handelingen die ingaan tegen hun overtuiging, zoals het knielen in een moskee.

In de gedachtewisseling met uw Kamer naar aanleiding van deze motie heb ik aangegeven dat ik graag preciezer wil toelichten welke positie ouders hebben als het gaat om deelname aan excursies en de invulling van dergelijke onderwijsactiviteiten in het openbaar onderwijs. In deze brief ga ik in op de positie van ouders en hun invloed op de inrichting van het onderwijsprogramma. Zoals toegezegd in reactie op de motie, zet ik het wettelijke kader uiteen. Ook verwijs ik naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tot slot ga ik in op de manier waarop openbare scholen in Zwolle en omstreken omgaan met excursies in het kader van het burgerschapsonderwijs.

De positie van ouders

Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs op de school die zij kiezen voor hun kinderen, aansluit bij de uitgangspunten van de desbetreffende school. De keuze voor openbaar onderwijs betekent in ons land een keuze voor godsdienstig neutraal onderwijs. Wettelijk is vastgelegd dat openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing. Een van de uitgangspunten van

¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 79

het (openbaar) onderwijs is dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving. Het onderwijs is onder meer gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Bovendien moeten leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Het is aan de scholen om hier zorgvuldig invulling aan te geven en te voorkomen dat leerlingen – tijdens het reguliere onderwijsprogramma – deelnemen aan activiteiten die ingaan tegen hun overtuiging, zoals het verrichten van religieuze handelingen bij een bezoek aan een gebedshuis.

Excursies naar gebedshuizen

Scholen voor primair en voortgezet onderwijs zijn op basis van de kerndoelen verplicht aandacht te besteden aan geestelijke stromingen binnen onze samenleving.² Er zijn scholen die in dat kader een excursie naar een gebedshuis organiseren. Hier zijn geen cijfers over, maar we weten uit een peiling van Verus dat 41 procent van de respondenten (schoolleiders van katholieke of christelijke scholen) aangaf met de leerlingen een bezoek te brengen aan een gebedshuis van niet-christelijke signatuur.³ Excursies zijn onderdeel van het reguliere onderwijsprogramma van een school en daarom in principe verplicht. Scholen zijn verantwoordelijk voor het onderwijsprogramma en hebben de vrijheid daar keuzes in te maken. Deze keuzes worden vastgelegd in het schoolplan, dat de instemming van de medezeggenschapsraad behoeft.

In reactie op Kamervragen van de leden Rudmer Heerema en Becker (beiden VVD) heb ik aangegeven dat ik het belangrijk vind dat scholen tijdig de ouders/verzorgers informeren over dergelijke initiatieven.⁴ Als ouders – op basis van welke overwegingen dan ook – bezwaar hebben tegen een onderwijsactiviteit, kunnen zij dit vooraf kenbaar maken aan het bevoegd gezag van de school. Het bevoegd gezag beslist zelf hoe hiermee wordt omgegaan, zolang het openbaar onderwijs neutraal blijft en blijft worden voldaan aan de eis dat het onderwijs aandacht heeft voor de pluriformiteit van de samenleving.

Aan het landelijke informatiepunt Ouders & Onderwijs is gevraagd of er signalen of klachten zijn die verband houden met bezoeken aan gebedshuizen van groepen leerlingen. Er was één geval geregistreerd van ouders die contact hadden opgenomen met Ouders & Onderwijs, omdat zij niet wilden dat hun kind een bezoek zou brengen aan een moskee. Het is overigens niet bekend of hun kind op een openbare of een bijzondere school zat. Bij de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zijn geen signalen bekend over bezwaren van ouders omtrent deelname van leerlingen aan excursies vanuit school naar islamitische gebedshuizen. De inspectie heeft evenmin aanleiding om te denken dat er bij dergelijke excursies sprake is van deelname aan religieuze handelingen.

Wettelijk kader

Hiervoor werd al gerefereerd aan het uitgangspunt dat het openbaar onderwijs neutraal is. Dit beginsel is neergelegd in artikel 23, derde lid, van de Grondwet: «Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging, bij de wet geregeld.» Deze eerbiediging kent een passieve en een actieve kant. De eerbiediging in de zin van passieve neutraliteit betreft het gegeven dat er geen religie of levensbeschouwing aan de basis van het openbaar onderwijs ligt: de

² Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en Besluit kerndoelen onderbouw VO

³ Peiling gepubliceerd op 22 januari 2018

⁴ (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3049

overheid is in godsdienstzaken geen partij. De eerbiediging in actieve zin houdt in dat het openbaar onderwijs niet blind mag zijn voor de pluriformiteit van de in de samenleving levende overtuigingen. Onderwijs over dergelijke overtuigingen hoort dan ook bij de wettelijke opdracht van het openbaar onderwijs. Dit onderwijs mag echter niet doorslaan in de richting van één bepaalde religie of levensovertuiging. Daarmee zou immers de passieve neutraliteit worden geschonden.

Dit beginsel is uitgewerkt in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs: het openbaar onderwijs is toegankelijk voor alle kinderen en het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden, zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden (artikel 46, eerste en derde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 42, eerste en derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs).

Het openbaar onderwijs moet dus neutraal zijn en tegelijkertijd aandacht besteden aan verschillende religieuze en levensbeschouwelijke stromingen. De neutraliteit van het openbaar onderwijs kan hierbij in het geding komen, bijvoorbeeld als er sprake is van religieuze handelingen, zoals knielen voor het gebed in een moskee. Het is de verantwoordelijkheid van de school om leerlingen géén religieuze handelingen op te leggen, tijdens excursies of op andere momenten. Gebeurt dat toch, dan handelt de school in strijd met de wet: de openbare school is dan immers haar (passieve) neutraliteit verloren.

Aangezien religieuze handelingen geen onderdeel mogen zijn van het reguliere onderwijsprogramma op openbare scholen, past het voorstel van een vrijstelling niet in de wijze waarop in de wet is verzekerd dat leerlingen (op openbare scholen) niet tot religieuze handelingen mogen worden verplicht. Een vrijstelling impliceert dat leerlingen op een openbare school bij wijze van uitzondering recht zouden hebben op neutraal onderwijs, terwijl dat recht juist het algemeen geldende, in de (Grond)wet verankerde uitgangspunt van het openbaar onderwijs is.

Jurisprudentie

Het voorgaande kan worden geïllustreerd door jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). In artikel 2, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM), is de eerdergenoemde eis van eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing ook neergelegd. Om vast te stellen of openbaar onderwijs met betrekking tot religie aan deze eis voldoet, beoordeelt het EHRM eerst of dat onderwijs op voldoende objectieve, kritische en pluralistische wijze wordt gegeven.⁵ Als dat niet het geval is, dan voldoet het onderwijs in beginsel niet aan de eisen van artikel 2 EP EVRM, ténzij een adequate vrijstellingsmogelijkheid is geregeld.

Een eerste voorbeeld biedt de Noorse zaak *Folgerø*.⁶ De overheid stelde daarin verschillende regels vast over de inhoud van het onderwijs met betrekking tot religies en levensbeschouwingen. Deze regels schreven enerzijds voor dat het onderwijs tot doel had een christelijke opvoeding te verzorgen, maar anderzijds dat er aandacht moest zijn voor verschillende religies en levensbeschouwingen. Het verplichte curriculum kende een

⁵ EHRM 7 december 1976, appl. no. 5095/71 5920/72 5926/72 (Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen)

⁶ EHRM 29 juni 2007, appl. no. 15472/02 (Folgerø)

duidelijke voorkeur voor het christendom, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Bovendien stonden die regels toe dat in het kader van het onderwijs religieuze activiteiten werden verricht, hetgeen in de praktijk ook gebeurde: er werd bijvoorbeeld gebeden en er werden in het kader van het onderwijs psalmen gezongen. Het onderwijs was derhalve niet neutraal: de Noorse overheid propageerde in feite een bepaalde religie in het onderwijs. Dat levert op zichzelf echter nog geen strijd op met artikel 2 EP EVRM. Het EHRM onderzoekt namelijk of er een voldoende mogelijkheid is om vrijgesteld te worden van de religieuze onderdelen van het onderwijs, waarmee de onevenwichtigheid in het onderwijs toch nog in overeenstemming kon worden gebracht met artikel 2 EP EVRM. Hoewel er wel een vrijstellingsmogelijkheid bestond, was die volgens het EHRM onvoldoende adequaat en bestond er dus strijd met artikel 2 EP EVRM.

De Turkse zaak *Zengin* volgt hetzelfde stramien.⁷ De Turkse staat is op seculiere uitgangspunten gegrondvest, maar in haar regels over de inrichting van het onderwijs was sprake van een sterke nadruk op de islam. Ook hier was derhalve geen sprake van neutraal onderwijs, maar onderwijs dat een bepaalde religieuze overtuiging aan leerlingen meegaf. Op zichzelf leidt dat, als gezegd, nog niet tot strijd met artikel 2 EP EVRM, maar ook in deze zaak bestond geen adequate mogelijkheid om een vrijstelling te krijgen.

Deze jurisprudentie laat zien dat een vrijstelling een methode is om de overtuigingen van andersdenkenden in het onderwijs te eerbiedigen, indien dat (openbare) onderwijs van een bepaalde religie uitgaat. Dat is in het Nederlandse stelsel juist niet het geval. Ons openbaar onderwijs is naar zijn aard neutraal en van overheidswege worden dan ook geen voorschriften voor het openbaar onderwijs gegeven die ertoe dwingen om aan een bepaalde religie of levensovertuiging de voorkeur te geven. Een vrijstelling heeft in ons stelsel dan ook geen plaats.

Uiteraard is met het voorgaande niet uitgesloten dat een openbare school de opdracht om over religie te onderwijzen, uitlegt op een manier waar ouders bedenkingen bij hebben. Ik gaf hierboven al aan dat ouders via de medezeggenschap inspraak hebben op het onderwijsprogramma en dat het van belang is dat de school tijdig het gesprek aangaat met ouders over onderdelen van het onderwijsprogramma, waar ouders mogelijk bedenkingen bij hebben. In het uiterste geval kunnen ouders zich beroepen op de eerdergenoemde wettelijke bepalingen en/of een melding doen bij de inspectie, die immers toezicht houdt op de naleving van de sectorwetten.

De casus Zwolle

Aanleiding voor het debat met uw Kamer over excursies naar gebedshuizen was onder meer een filmpje op YouTube van een schoolklas die een bezoek bracht aan een moskee in Zwolle. Naar aanleiding van de motie hebben medewerkers van mijn ministerie een gesprek gevoerd met de imam en de voorzitter van het bestuur van deze moskee in Zwolle. Uit het gesprek is duidelijk geworden dat deze bezoeken altijd op verzoek van en in overleg met de school plaatsvinden en dat de groepen onder begeleiding van een of meer docenten, en in het primair onderwijs ook ouders, naar de moskee komen.

Het uitgangspunt is wederzijds respect voor elkaars godsdienst en levensovertuiging. Het doel van deze bezoeken is kennismaking en

⁷ EHRM 9 januari 2008, app. no. 1448/04 (*Zengin*)

verbinding. Er komen vooral groepen leerlingen uit het voortgezet onderwijs, van scholen van uiteenlopende denominaties. De leerlingen worden van tevoren voorbereid op het bezoek en reflecteren na afloop op het bezoek. De imam constateert dat de meeste leerlingen nieuwsgierig zijn en willen weten wat er precies gebeurt tijdens de diensten in de moskee en hoe moslims bidden. Leerlingen die zich niet prettig voelen bij deze uitleg, kunnen zich afzijdig houden. Niemand vraagt van leerlingen om te knielen of deel te nemen aan religieuze handelingen.

De voormalige directeur van de basisschool in het filmpje geeft aan dat het bezoek aan de moskee destijds plaatsvond in het kader van een project «Andere culturen». Van de kant van de ouders kwamen positieve reacties op deze excursie. Er zijn ook veel ouders mee geweest. Deze directeur en zijn teamleden zijn nog altijd trots op deze onderwijsactiviteit en de integere aanpak van de imam. De directeur vindt dat er bij dit soort activiteiten altijd een helder doel moet zijn, alsmede afstemming vooraf en betrokkenheid van de ouders. Tijdens een bezoek moeten leerlingen ruimte krijgen om vragen te stellen.

Het schoolbestuur, Openbaar Onderwijs Zwolle en regio, bevestigt dat er bij alle scholen van dit bestuur een open en transparante houding heerst en dat ouders geïnformeerd worden over de doelen die met het onderwijs worden beoogd. De rector van een van de vo-scholen benadrukt hoeveel waarde haar school hecht aan het bezoeken van kerken, tempels en synagogen, vooral tijdens studiereizen. Meer dan de helft van de leerlingen van deze school heeft een protestants-christelijke achtergrond. Deze school gaat zeer bewust om met de kennismaking met andersdenkenden. De school biedt ruimte aan leerlingen van alle gezindten en wil hen laten kennismaken met de meest uiteenlopende opvattingen en overtuigingen, ook in de context waarin deze zijn ontstaan, en de betekenis die ze hebben – én dat je deze met respect en tolerantie tegemoet moet treden. De school voert hierover regelmatig gesprekken met ouders. Dit alles met het doel om de leerlingen voor te bereiden op hun rol in onze democratische rechtsstaat.

Conclusie

Het Nederlandse openbaar onderwijs dient neutraal te zijn, maar leerlingen tegelijkertijd onderwijs te bieden dat recht doet aan onze pluriforme samenleving. Naar aanleiding van de motie Bisschop heb ik nog eens goed naar de vigerende wet en de ruimte voor ouders gekeken. Op basis daarvan kom ik tot de conclusie dat er geen noodzaak is voor een wetswijziging. Ons stelsel biedt voldoende waarborgen dat de reguliere onderwijsprogramma's op scholen voor openbaar onderwijs op religieus en levensbeschouwelijk vlak neutraal zijn en leerlingen dus niet kunnen worden verplicht aan religieuze handelingen deel te nemen. De introductie van een vrijstelling zou daarom zelfs een averechts effect hebben, omdat dit veronderstelt dat dit wel het geval zou kunnen zijn.

Scholen in Nederland hebben de vrijheid om hun onderwijsprogramma zo in te richten dat dit recht doet aan de uitgangspunten van hun onderwijs. Daarbij dienen zij de leerlingen de kennis en vaardigheden bij te brengen die zijn vastgelegd in de kerndoelen en eindtermen. Uiteraard moeten scholen zich houden aan de wet- en regelgeving en aan de geldende burgerschapsopdracht.

Daarbij past dat de school tijdig met ouders overlegt over de invulling van die opdracht. Ouders mogen via de medezeggenschap invloed uitoefenen op het hieromtrent opgenomen beleid in het schoolplan. Zij hebben ook de mogelijkheid om een melding te doen bij de inspectie, indien zij menen dat de school niet de door de wet geëiste neutraliteit aan de dag legt.

Zodoende is de positie van ouders met betrekking tot de neutraliteit van het openbaar onderwijs voldoende geborgd.

Ik stel vast dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs zorgvuldig omgaan met hun pedagogische en maatschappelijke opdracht. En ik zie ook dat scholen zich inspannen om hun leerlingen te laten kennismaken met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en begrip bij te brengen voor de verschillen in onze samenleving. Tegelijkertijd moet de neutraliteit van het openbaar onderwijs worden bewaakt. In ons stelsel hebben scholen, ouders en overheid daarin een rol. Op basis van de inventarisatie in deze brief concludeer ik dat dit stelsel goed functioneert: de actieve en passieve neutraliteit van het openbaar onderwijs zijn verzekerd.

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