



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

THEMAONDERZOEK BURGERSCHAPSONDERWIJS EN HET OMGAAN MET VERSCHIL IN MORELE OPVATTINGEN

februari 2020



Voorwoord

In onze open samenleving mag iedereen denken en, binnen de grenzen van de wet, zeggen wat hij of zij wil. Dat is een groot goed. Ook scholen hebben de ruimte zelf te bepalen vanuit welke overtuigingen ze hun onderwijs inrichten. Dat ligt vast in de grondwettelijke vrijheid van onderwijs; een belangrijk uitgangspunt van ons onderwijsbestel. Ook die vrijheid past bij een open en vrije samenleving. Daardoor verschillen morele opvattingen over 'wat hoort' en soms botst dat zelfs. Ook in het onderwijs; soms dragen scholen overtuigingen uit die (sterk) afwijken van wat de meerderheid van de samenleving vindt. Denk aan (de afwijzing van) homoseksualiteit, aan opvattingen over mannen- en vrouwenrollen of aan de omgang tussen jongens en meisjes, denk ook aan culturele diversiteit en de opstelling tegenover andersdenkenden.

Ruimte voor verschil is goed, maar daarbij geldt ook een grens: de ruimte voor de één mag niet ten koste gaan van de ruimte van de ander. Daar gaat het om bij de grondwettelijke basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daar gaat het ook om bij de wettelijke burgerschapsopdracht. Want naast de vrijheid om eigen opvattingen uit te dragen, hebben scholen de plicht om te zorgen voor actieve overdracht van basiswaarden zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en non-discriminatie.

De inspectie heeft onderzocht hoe deze spanning tussen ruimte voor eigenheid en bevordering van basiswaarden er in de praktijk uit ziet, en hoe scholen van uiteenlopende signatuur invulling geven aan deze aspecten van de burgerschapsopdracht. We bezochten hiervoor zowel openbare als bijzondere scholen van vrijwel alle richtingen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs.

Vooropgesteld: onze inspecteurs hebben goede voorbeelden gezien van scholen die invulling geven aan burgerschap. Dat is positief. Dat geldt ook voor scholen die hun lessen vormgeven vanuit hun eigen geloofs- of levensovertuiging, en daarbij discriminatie afwijzen. Ze leren de leerlingen dat ze ruimte en respect moeten geven aan mensen die anders in het leven staan. Deze scholen maken gebruik van de vrijheid van onderwijs, en geven tegelijkertijd aandacht aan grondwet en democratie. Want iedere school moet de basiswaarden van de democratische rechtstaat bevorderen.

Ook constateerden we dat vrijwel alle scholen zich houden aan de (beperkte) wettelijke eisen die voor hen allen gelden. Daarnaast hebben we vastgesteld dat het onderwijs dat scholen geven niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Dat geldt ook voor de methoden die scholen gebruiken. Ook dat is positief.

Toch stemt het onderzoek niet tot tevredenheid. We hebben namelijk gezien dat er ook scholen zijn waar de uitvoering van de burgerschapsopdracht op een belangrijk onderdeel zeer dun is. Op die scholen worden de basiswaarden van de democratische rechtstaat namelijk weinig of niet actief bevorderd. Dat geldt soms voor het onderwijs in de klas en soms ook voor de methode die de school gebruikt.



Op alle scholen is actieve bevordering van basiswaarden belangrijk. Dat geldt extra sterk voor scholen waar leerlingen over de schreef gaan of waar leerlingen de opvattingen die de school overdraagt, verkeerd kunnen begrijpen. Hoewel deze scholen aan de wettelijke opdracht voldoen, vraagt dit toch aandacht. Want de kern van de burgerschapsopdracht is dat scholen de waarden bevorderen die onze vrije en democratische samenleving mogelijk maken. Onderwijsvrijheid geeft ruimte om eigen opvattingen over te dragen, maar dat kan alleen als er ook ruimte is voor mensen - ook leerlingen - die anders leven, denken of geloven. Bij het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtstaat hoort ook actieve aandacht voor verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en autonomie. En dat wordt nog te vaak niet in praktijk gebracht.

Het zal niemand ontgaan dat burgerschap en onderwijsvrijheid belangrijke onderwerpen zijn, die vaak tot discussie leiden. Dat debat hoort thuis in een open samenleving. Maar het moet wel duidelijk zijn wat de samenleving daarbij van scholen mag verwachten. Daarbij zal ook aan de orde moeten komen welke opdrachten scholen krijgen in de wetgeving rond burgerschap.

Een heldere, wettelijk verankerde, opdracht tot bevordering van basiswaarden aan het onderwijs is wenselijk. Zodat iedere leerling kan worden gevormd vanuit de idealen en opvattingen waar de school voor staat, én wordt voorbereid op deelname aan onze open samenleving, waarin democratische waarden zoals verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en autonomie essentieel zijn. De democratische rechtsstaat is het waard.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

februari 2020

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 6

1	Aanleiding en achtergrond 9
1.1	Diversiteit en basiswaarden 9
1.2	Onderzoek naar verschil in morele opvattingen 10
1.3	Onderwijs en verschil in morele opvattingen 11
1.4	Aanleiding 13
1.5	Uitwerking 13
1.6	Onderzoekvraag 14
2	Opzet onderzoek 16
2.1	Onderzoeksvraag 16
2.2	Botsende waarden? Vier thema's 18
2.3	Kader 19
2.3.1	Inspectietoezicht 19
2.3.2	Toezicht op burgerschapsonderwijs 19
2.3.3	Uitvoering onderzoek 23
2.4	Onderzoeksoopzet: selecte steekproef, design, instrumenten 25
2.4.1	Design 25
2.4.2	Selecte steekproef 25
2.4.3	Instrumentarium 28
2.4.4	Werkwijze 29
3	Bevindingen 30
3.1	Het curriculum 30
3.1.1	Visieformulering 30
3.1.2	Leerdoelen 34
3.1.3	Sturing 35
3.1.4	Conclusie 38
3.2	Het onderwijs in de praktijk 39
3.2.1	Invulling van het lesaanbod 39
3.2.2	De inrichting van het pedagogisch klimaat 43
3.2.3	De omgang met uitingen van leerlingen 44
3.2.4	De toerusting van leraren 45
3.2.5	Botsende waarden 45
3.2.6	Conclusie onderwijspraktijk 47
3.2.7	Herstelopdrachten en aanbevelingen 48
3.2.8	Voorbeelden per sector 56
3.3	Lesmateriaal 59
3.3.1	Organisatie, omvang en (aanvullend) lesmateriaal 59
3.3.2	Veelgebruikte methoden in het bijzonder onderwijs 60
3.3.3	Aanvullende onderwijsactiviteiten 62
4	Conclusies en nabeschuiving 63
4.1	Aanleiding 63
4.1.1	Toezichtkader inspectie 64
4.2	Conclusies 64
4.2.1	Overzicht herstelopdrachten en aanbevelingen 65

4.2.2 Beantwoording onderzoeksvragen 66

4.3 Nabeschouwing 69

5 Appendices 72

5.1 Appendix A 72

5.2 Appendix B 74

Samenvatting

Over sommige onderwerpen kunnen opvattingen in de samenleving sterk uiteen lopen. Denk bijvoorbeeld aan (de afwijzing van) homoseksualiteit, opvattingen over mannen- en vrouwenrollen en de omgang tussen jongens en meisjes, of de opstelling tegenover andersdenkenden. In vrije samenlevingen zijn verschillen geen probleem. Ook is het geen probleem als scholen verschillen in opvatting weerspiegelen. In tegendeel: daarvoor is de vrijheid van onderwijs nu juist bedoeld. Wel is er daarbij een grens: de vrijheid van de één mag de vrijheid van de ander niet beknotten. Dat is, kort gezegd, het uitgangspunt van onze open, vrije en democratische samenleving. Wat dat betekent is vastgelegd in de grondwet en de basiswaarden die daarin zijn uitgewerkt. Voor scholen is bevordering daarvan een belangrijke opdracht, en de kern van de wettelijke burgerschapsopdracht.

De Inspectie van het Onderwijs deed onderzoek naar de manier waarop scholen invulling geven aan thema's waarover verschillend wordt gedacht, met name als de morele opvattingen van scholen heel anders zijn dan die in de meerderheid van de samenleving. De inspectie lette er vooral op of de invulling die scholen aan deze onderwerpen geven past binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. En ook of scholen basiswaarden als verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie actief bevorderen.

Aanleiding en onderzoeksvraag

Er waren twee aanleidingen voor het onderzoek: Kamervragen in vervolg op mediaberichten over lesmethoden en een meer algemene motie over de invulling van onderwijs rond het kerndoel over seksuele diversiteit. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vroeg de inspectie hiernaar nader onderzoek te doen.

De vraag naar lesmethoden en naar onderwijs rondom moreel gevoelige thema's speelt niet enkel bij één of enkele groepen scholen en is beperkt zich niet tot het onderwerp seksuele diversiteit. Daarom zijn voor het onderzoek scholen geselecteerd van alle denominaties en algemeen-bijzondere, openbare, en niet-bekostigde scholen en richt het onderzoek zich op meerdere thema's waar vergelijkbare vragen spelen. Tot slot is er de regelmatig terugkerende discussie of scholen bij thema's waarover de morele opvattingen sterk uiteen kunnen lopen, binnen de grenzen van de wet blijven. Daarom is ook onderzocht in hoeverre de wet duidelijkheid biedt over de ruimte die scholen hebben rond uiteenlopende morele opvattingen, en of scholen aan de wet voldoen.

Belangrijkste conclusies

1. *Actieve aandacht voor grondwet en basiswaarden onvoldoende gewaarborgd*
De kern van de burgerschapsopdracht is dat scholen zorgen voor actieve overdracht van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en non-discriminatie. Uit het onderzoek blijkt dat deze kern onvoldoende is gewaarborgd. Vaak maken scholen onvoldoende duidelijk in hoeverre zij actief en herkenbaar de basiswaarden onderwijzen. Op ongeveer een kwart van de scholen die zijn onderzocht, blijkt weinig actieve bevordering van basiswaarden. Op twee groepen scholen is dat extra problematisch. Er zijn scholen waar leerlingen vaak uitingen doen die in strijd zijn met basiswaarden, terwijl de school daarmee weinig of niets doet. Ook zijn er scholen die opvattingen overdragen die, als deze verkeerd begrepen zouden worden, ten koste kunnen gaan van basiswaarden.

Actieve bevordering van basiswaarden is juist ook dan van belang. Op een aantal scholen met godsdienstige opvattingen is dat niet het geval. Om deze twee redenen kregen zes scholen een herstelopdracht, en veertien scholen de aanbeveling het burgerschapsonderwijs te verbeteren. Dat de inspectie, naast herstelopdrachten in zeer specifieke situaties, aanbevelingen doet heeft als reden dat de wettelijke eisen zeer globaal zijn. Ongeacht de invulling van burgerschapsonderwijs voldoen scholen dus al snel aan de wet. Herstelopdrachten (zes) en aanbevelingen (veertien) zijn gegeven in het basis-, voortgezet en speciaal onderwijs en ook op niet-bekostigde scholen. Het gaat om scholen van verschillende signatuur: drie openbare, vijf algemeen bijzondere, twee rooms-katholieke, twee protestants-christelijke, drie reformatorische, een evangelische, twee islamitische en een joodse.

2. *Vrijwel geen strijdigheid basiswaarden*

Al biedt dus een aantal scholen weinig actieve bevordering van basiswaarden, er is vrijwel geen onderwijs aangetroffen dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze constatering ligt in het verlengde van eerdere onderzoeken die de inspectie hiernaar deed. Ook het lesmateriaal is niet in strijd met de basiswaarden. Scholen handelen bij de invulling van hun onderwijs binnen wettelijke grenzen, ook als opvattingen van scholen soms (heel) anders zijn dan dominante opvattingen in de samenleving.

Wat het lesmateriaal betreft merkt de inspectie daarbij op dat, hoewel niet strijdig met basiswaarden, het accent in enkele methoden nadrukkelijk ligt bij de overdracht van eigen opvattingen. Dat past binnen de ruimte die scholen hebben, maar ook dan is actieve aandacht voor bevordering van basiswaarden belangrijk. Dat maakt, zoals gezegd, meer aandacht daarvoor in methoden en in het onderwijs waarin zo'n methode wordt gebruikt wenselijk.

3. *Belangrijk: duidelijkheid over burgerschapsopdracht*

De inspectie concludeert dat het voor blijvend draagvlak voor onderwijsvrijheid belangrijk is dat duidelijkheid bestaat over de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid, en over de reikwijdte van de burgerschapsopdracht. Dat is nodig om de ruimte voor onderwijsvrijheid te borgen, die – naast ruimte voor de opvattingen van de school – ook actieve bevordering van burgerschap vraagt. Daarmee wordt, waar nodig, ook duidelijk waar de ruimte van scholen om eigen opvattingen tot uitdrukking te brengen in strijd komt met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Het is ook voorwaarde om te bevorderen en bewaken dat scholen actief invulling geven aan bevordering van de basiswaarden, en dat onderwijsvrijheid onbedoeld niet leidt tot bevordering van onverdraagzaamheid of leerlingen zelfs zou willen aanzetten tot afwijzing van basiswaarden zoals gelijkwaardigheid of non-discriminatie.

Toezicht door de inspectie

De inspectie houdt toezicht op basis van wet- en regelgeving. Dat toezicht is terughoudend ingevuld. Met name de wettelijke opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' is daarbij van belang. De wetgever overweegt bij deze opdracht in 2005 (in de Memorie van Toelichting bij de wettelijke burgerschapsopdracht) onder meer: "*...de nationale overheid heeft bij uitstek de zorg voor een goed functioneren van de democratische rechtsstaat en daarmee voor een goede voorbereiding van jongeren om daarin te participeren.*" De wetgever vult dat ook expliciet in, onder meer: "*Het gaat om kennis en respect voor een aantal basale waarden waarop onze democratische rechtsstaat steunt. Bronnen voor deze basale waarden vormen de grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet en de Universele verklaring van de rechten van de mens (...): vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid, afwijzen van onverdraagzaamheid en afwijzen van discriminatie.*"

De overheid heeft de taak om te waarborgen dat deze grondrechten () worden gerealiseerd.” Vanwege de terughoudende invulling van het toezicht beperkt de inspectie zich tot deze kern van de burgerschapsopdracht, en gaat daarbij niet verder dan de invulling die de wetgever hier geeft. De door de wetgever genoemde basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn daarmee de kern van dit toezicht. Dit komt erop neer dat de inspectie alleen handhavend optreedt in situaties waarin sprake is van strijdigheid van het onderwijs met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of wanneer de risico's rond basiswaarden voor leerlingen dermate zijn, dat scholen niet aan de kern van de burgerschapsopdracht – het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en afwijzing van discriminatie – voldoen. De inspectie merkt daarbij op dat dit betekent dat van handhaving van de burgerschapsopdracht niet of nauwelijks sprake is.

Ruimte voor onderwijsvrijheid, binnen de grenzen van basiswaarden

Vrijheid van onderwijs geeft zeer veel ruimte voor het overdragen van overtuigingen rond mens en samenleving. De wet stelt daaraan ook grenzen, hoewel ruim geformuleerd: kerndoelen en de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat en aandacht voor de grondwet spelen daarbij een grote rol. Op grond van de nu geldende burgerschapsopdracht beperkt het oordeel van de inspectie zich in essentie tot de vraag of het onderwijs van de school in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of scholen voldoen aan de kerndoelen en of scholen actief optreden wanneer er stelselmatige risico's zijn op strijdigheid met basiswaarden.

De inspectie constateert dat de huidige begrenzing (kerndoelen en de wettelijke burgerschapsopdracht) voor scholen en samenleving onvoldoende duidelijk maakt wat op dit punt van het onderwijs wordt verwacht. Onderwijsvrijheid heeft als doel om scholen ruimte te geven om uiteenlopende normatieve opvattingen over te brengen - ook als een groot deel van de samenleving zich daarin niet kan vinden. Dat kan alleen wanneer actieve bevordering van basiswaarden buiten twijfel is, wanneer de school niet wegkijkt bij risico's, en wanneer het onderwijs niet in strijd is met basiswaarden. Duidelijkheid over wat van scholen wordt gevraagd is zo niet alleen nodig vanwege actieve bevordering van basiswaarden, maar ook voor een blijvend draagvlak voor onderwijsvrijheid. Waar de grenzen liggen wordt door de wetgever bepaald. Binnen die grenzen is ruimte voor alle opvattingen, ook als deze botsen, én wordt gezorgd voor de vangrails waarbinnen al die opvattingen over 'het goede leven' moeten blijven.

Maatschappelijke verankering democratische rechtsstaat

Tot slot wijst de inspectie op het grote belang van blijvende maatschappelijke verankering van de democratische rechtsstaat. De door de overheid geformuleerde wettelijke burgerschapsopdracht vloeit daaruit voort. De kern van die opdracht veronderstelt actieve aandacht voor de grondwet en bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit vraagt een burgerschapsopdracht die voor samenleving en scholen duidelijk is, juist waar het gaat om actieve bevordering van basiswaarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en de afwijzing van discriminatie. Dat geeft scholen de gelegenheid te laten zien waarvoor ze staan en hoe ze hieraan invulling geven, voorkomt onjuiste beeldvorming, en biedt een kader waarop scholen als dat nodig zou zijn kunnen worden aangesproken.

1 Aanleiding en achtergrond

1.1 Diversiteit en basiswaarden

Mensen verschillen. Zo ook hun opvattingen en gedragingen. Mensen verschillen in wat ze belangrijk vinden, in wat ze drijft en geloven, in wat ze doen en hoe ze leven. In vrije samenlevingen kunnen mensen zijn wie ze willen zijn en leven hoe ze willen leven. Al die opvattingen over 'het goede leven' hebben, ook als ze botsen, recht van bestaan. Die ruimte voor culturele, levensbeschouwelijke, godsdienstige en seksuele diversiteit is een groot goed. Eén 'spelregel' is daarbij onmisbaar: de vrijheid die je vraagt voor jezelf, komt ook anderen toe. Gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid, autonomie en non-discriminatie zijn essentiële waarden, zonder welke een vrije samenleving niet kan bestaan. Ze zijn vastgelegd in de grondwet en vragen blijvende verankering in de samenleving.

Scholen spelen daarbij een belangrijk rol. Waarden als gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid en, algemener, een democratische gezindheid spreken niet vanzelf en maken het van belang dat scholen deze bevorderen. Het belang van grondwet en basiswaarden rechtvaardigen actieve aandacht van scholen.¹ Dat geldt voor alle scholen - openbaar en bijzonder - en niet in de laatste plaats voor scholen die deze vrijheid in het onderwijs benutten om eigen opvattingen over 'het goede leven' over te dragen.² Ook het onderwijs ziet dat belang, zoals waar het gaat om de verantwoordelijkheid voor burgerschap: *"In ons onderwijs leren mensen samenleven (). Het onderwijs is () van groot belang voor het behoud van de sociale cohesie in de samenleving en ons welzijn."*³

Dit belang was in 2005 voor regering en parlement een van de overwegingen om bevordering van burgerschap als wettelijke taak voor scholen vast te leggen: *"...de nationale overheid heeft bij uitstek de zorg voor een goed functioneren van de democratische rechtsstaat en daarmee voor een goede voorbereiding van jongeren om daarin te participeren. (...) Het gaat om kennis en respect voor een aantal basale waarden waarop onze democratische rechtsstaat steunt. Bronnen voor deze basale waarden vormen de grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet en de Universele verklaring van de rechten van de mens (...): vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid, afwijzen van onverdraagzaamheid en afwijzen van discriminatie. De overheid heeft de taak om te waarborgen dat deze grondrechten () worden gerealiseerd."*⁴

Aandacht van scholen voor bevordering van grondwet en basiswaarden is dus van groot belang. Dat geldt altijd en overal, en zeker waar opvattingen, geloven of manieren van leven botsen, of grondwet en basiswaarden niet vanzelfsprekend lijken. De inspectie heeft de in de wet vastgelegde taak toe te zien op de realisering van de burgerschapsopdracht, en hecht daar tegen de achtergrond van het voorafgaande veel waarde aan.

1 M. de Winter (2011). Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Amsterdam, SWP

2 A.B. Dijkstra (2012). Sociale opbrengsten van onderwijs. Amsterdam: Vossiuspers.

3 Toekomst van ons onderwijs. Pleidooi voor groot onderhoud aan het Nederlandse onderwijssysteem. Discussiestuk van de gezamenlijke onderwijsorganisaties, januari 2020.

4 Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Tweede Kamer, 2004-2005.

1.2 Onderzoek naar verschil in morele opvattingen

De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzocht hoe scholen invulling geven aan onderwerpen waarover de morele opvattingen in een deel van de samenleving (sterk) afwijken van de opvattingen die een school overdraagt op basis van godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen. De directe aanleiding hiervoor was berichtgeving in de media, waarin vragen werden gesteld over lesmethoden voor islamitische scholen. De vragen leidden tot maatschappelijke en politieke discussie, het verwijt aan de inspectie onvoldoende op te treden en het verzoek van het parlement aan de minister te situatie nader te bezien.⁵

In het lesmateriaal zou sprake zijn van afwijzende uitingen rond seksuele diversiteit en de wenselijkheid van een terughoudende omgang tussen jongens en meisjes. Niet alleen werd het lesmateriaal als ongewenst beschreven, ook rees de vraag of deze inhouden passen binnen de grenzen van wet- en regelgeving. In het debat werd die vraag tevens uitgebreid naar andere situaties, waarin van vergelijkbare opvattingen sprake zou kunnen zijn, en nam de Tweede Kamer een motie aan die vraagt om onderzoek naar de invulling van het thema seksuele diversiteit.⁶

Dat verschillen in denken in de samenleving ook in onderwijs zichtbaar zijn, kan worden verwacht. In onderwijs gaat het naast verwerving van kennis en vaardigheden (kwalificatie) immers ook om vorming (socialisatie): om overdracht van waarden, overtuigingen, idealen, enz. Juist in onderwijs, waarin nieuwe generaties worden gevormd, zijn concurrerende ideeën te verwachten. Om die ideeënstrijd in goede banen te leiden is er vrijheid van onderwijs. Die vrijheid is in de constitutie vastgelegd en komt er kort gezegd op neer dat scholen zeer veel ruimte hebben zelf de inhoud van het onderwijs te bepalen, maar dat binnen de grenzen van het algemeen belang zoals de overheid die in wet- en regelgeving vast legt.

De vraag achter het debat over een methode voor islamitisch onderwijs en de invulling van de aandacht voor seksuele diversiteit, is dus breder: welke ruimte hebben scholen om eigen opvattingen in het onderwijs te laten doorklinken, juist als die niet op algemene instemming kunnen rekenen. Het belang van dit debat en de regelmatig terugkerende discussie over de grenzen van onderwijsvrijheid, is voor de inspectie aanleiding de vraag op een fundamenteeler niveau op te pakken. De inspectie heeft niet alleen in kaart gebracht of in concrete gevallen wet- en regelgeving overschreden wordt, maar richtte zich eveneens op de vraag waar de grenzen liggen, of deze duidelijk zijn en welke aandacht bevordering van basiswaarden krijgt, zeker in situaties waar dat nadrukkelijk van scholen gevraagd mag worden. Belangrijke overwegingen zijn het belang van onderwijsvrijheid in een vrije samenleving en terugkerende discussies die het draagvlak voor die ideeenvrijheid zouden kunnen aantasten. En ook het bewaken van de grenzen – basiswaarden – die dan nodig zijn en voor alle scholen leidend zijn.

⁵ Tweede Kamer, Plenair verslag donderdag 12 september 2019.

⁶ Motie Kwint c.s. onderzoek lesmethodes seksuele diversiteit, 12 september 2019.

1.3 Onderwijs en verschil in morele opvattingen

Vrijheid...

Vrijheid van onderwijs heeft in de kern als doel ruimte te geven aan onderwijs dat aansluit bij de uiteenlopende mens- en maatschappijopvattingen waarvan in de samenleving sprake is. Die vrijheid is neergelegd bij de aanbieders van onderwijs - formeel: het bevoegd gezag van een school - die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de inrichting en kwaliteit van een school, in aansluiting bij de wensen van ouders. Die wensen komen tot uitdrukking in de keuze van een school die aansluit bij de voorkeur van ouders. Deze klassieke benadering is in het begin van de vorige eeuw ontstaan en is nog altijd de kern van de vrijheid van onderwijs en komt tot uitdrukking in de wet- en regelgeving en jurisprudentie die over langere tijd is opgebouwd.⁷ In de afgelopen decennia trad daarbij steeds meer het uitgangspunt van de autonomie van scholen als zodanig op de voorgrond. Hoewel deze autonomie een inherente voorwaarde is om onderwijs naar eigen inzicht te kunnen inrichten, gaat het bij onderwijsvrijheid in essentie om het geven van ruimte aan uiteenlopende opvattingen over de inhoud en inrichting van onderwijs, zowel in opvattingen over mens en wereld, als de pedagogische, didactische en organisatorische aspecten waarin de overdracht daarvan vorm krijgt. Naast autonomie en onderwijsvrijheid als algemene uitgangspunten spelen ook de expliciet in de grondwet opgenomen vrijheid van richting en de vrijheid van leermiddelen een rol.⁸

Al met al is onderwijsvrijheid zo een uitgangspunt dat bij uitstek past bij een vrije samenleving waarin burgers en hun organisaties maximale ruimte krijgen het leven naar eigen inzicht vorm te geven en hun opvatting over 'het goede leven' aan mensen die daarvoor kiezen voor te houden.

Vrijheid geeft zo ruimte aan uiteenlopende opvattingen over 'het goede leven' en invullingen van onderwijs op basis daarvan. Vrijheid van onderwijs impliceert ideeënstrijd, die vooral zichtbaar wordt in invullingen die afwijken van de overtuigingen van meerderheid. Onderwijsvrijheid gaat dus over bescherming van scholen tegen meerderheidsdwang. Dat de rol van de overheid terughoudend is ligt daarbij voor de hand, zeker waar het gaat om normatieve thema's, zoals in onderhavig onderzoek.

... en grenzen: bevordering van basiswaarden

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het functioneren van het onderwijsbestel als 'voorwerp van aanhoudende zorg van de regering' betekent echter niet alleen het bieden van vrijheid, maar ook borging van kwaliteit. Realisering daarvan stelt grenzen aan autonomie van scholen en krijgt vorm in wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijstoezicht.

⁷ Zie bijvoorbeeld: B.P. Vermeulen (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier; P.W.A. Huisman (2012). *Richting als pluriform begrip in de onderwijswetgeving*. Essay voor de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad; P.J.J. Zoontjens (2019). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom; N.A. Rijke (2019). *Een voortdurende schoolstrijd*. Den Haag: Boom.

⁸ Grondwet, artikel 23 lid 5 en 6: "De eisen van deugdelijkheid () worden bij wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting"; "...Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen () geëerbiedigd."

In dit onderzoek spelen dan met name de wettelijke opdracht⁹ tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' een rol, en de aan maatschappelijke vorming gerelateerde kerndoelen¹⁰ zoals met betrekking tot algemeen aanvaarde waarden en normen, geestelijke stromingen en respectvolle omgang met diversiteit in de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

Dat onderwijsvrijheid grenzen kent, heeft een belangrijke reden: de borging van de kwaliteit van onderwijs als collectief belang. Deze borging richt zich op de kwalificerende taak van scholen, maar niet minder op de socialiserende functie van onderwijs. Om vreedzaam samenleven van mensen met verschillende opvattingen en gedragingen mogelijk te maken, zijn sociale samenhang, maatschappelijk vertrouwen en een minimale set gedeelde waarden onmisbaar. De democratische rechtsstaat, die individuele vrijheid en gelijke behandeling borgt, heeft burgers nodig die de onderliggende democratische overtuigingen zijn toegedaan. Daarin ligt ook de legitimatie van de burgerschapsopdracht¹¹ en van de begrenzing van de autonomie van scholen die daarin meekomt. De kern daarvan bestaat uit het tegengaan van onderwijs dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals onderwijs dat aanzet tot onverdraagzaamheid of de democratische rechtsstaat ondermijnt, en actieve bevordering van die basiswaarden, zeker waar sprake is van risico's.

Het toezicht van de inspectie

Dat de uiteenlopende opvattingen waarvan soms sprake is leiden tot maatschappelijke en politieke discussie verbaast dan niet. Het betreft gevoelige thema's, die soms raken aan voor mensen fundamentele overtuigingen. De inspectie is zich daarvan bewust en kiest – zo mogelijk meer nog dan anders – een zorgvuldige werkwijze, waarin niet alleen wettelijke grenzen nauwkeurig in acht worden genomen, maar ook recht wordt gedaan aan opvattingen van scholen die invulling geven aan de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs.

Het maatschappelijke belang van bevordering van grondwet, burgerschap en basiswaarden maakt dat de inspectie, conform haar wettelijke opdracht, ook invulling geeft aan borging daarvan, volgens de bij wet gestelde grenzen. In dit onderzoek heeft dat de vorm van het geven van inzicht in de situatie in het algemeen, zodat adequate meningsvorming over het functioneren van het stelsel wordt bevorderd, en op het schoolniveau het bevorderen van de onderwijskwaliteit door het bevragen van de school en waar nodig het bespreken van invullingen en grenzen, en (indien van toepassing) het geven van aanbevelingen voor verbetering of opdrachten tot herstel.

⁹ De burgerschapsopdracht is opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (artikel 8.3), de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 17), de Wet op de expertisecentra (artikel 11.4). De wettelijke opdracht voor het beroepsonderwijs kent een eigen formulering (zie bijlage bij Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen Wet op educatie en beroepsonderwijs artikel 17a.3, Generieke kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap) die eveneens aandacht vraagt voor onder meer "omgaan met waardendilemma's", voor "basiswaarden" en de "parlementaire democratie, de rechtsstaat en het rechtssysteem" alsook voor de "grondrechten en plichten in Nederland".

¹⁰ Het betreft bijvoorbeeld de kerndoelen 37 resp. 52 voor primair en speciaal onderwijs: "De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen" en kerndoel 47 voortgezet onderwijs: "De leerling leert () het belang van mensenrechten () te zien". In deze sectoren geldt tevens het kerndoel rond seksuele diversiteit: "De leerling leert () de betekenis () te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit" (vgl. kerndoelen 38 resp. 53 resp. 43 voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs). Zie verder Appendix A.

¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). Waarden, normen en de last van het gedrag. Amsterdam: Amsterdam University Press.

De invulling van het toezicht is conform de reguliere toezichtmethoden die de inspectie hanteert en in lijn met de daarvoor geldende voorschriften. De inspectie is op de uitvoering van dit toezicht aanspreekbaar. Dit kreeg bijvoorbeeld vorm in de aankondiging van het onderzoek die in het reguliere overleg tussen inspectie en onderwijsveld aan het onderzoek vooraf ging en in de bespreking van uitvoering en bevindingen na afronding van het onderzoek. Daarmee wordt niet alleen invulling gegeven aan transparantie en verantwoording, maar streeft de inspectie, samen met het scholenveld, evenzeer naar bevordering van de kwaliteit van het onderwijs op de domeinen die aan de orde zijn.

1.4

Aanleiding

Gevolgd door een publicatie in een landelijk dagblad,^{1 2} verzorgde een actualiteitenrubriek op 11 september 2019 een uitzending^{1 3} waarin vragen werden gesteld bij door ISBO^{1 4} uitgegeven lesmethoden. De vragen gingen over de uitwerking die daarin gegeven wordt aan de omgang tussen jongens en meisjes en aan homoseksualiteit. Met verwijzing naar de islamitische godsdienstige achtergrond wordt in de lesmethode aangegeven dat een vrije omgang tussen jongens en meisjes ongewenst is en homoseksualiteit vanuit het islamitisch geloof wordt afgewezen. De uitzending leidde tot maatschappelijke reacties over de wenselijkheid en rechtmatigheid van dit lesmateriaal. Ook werden er in Tweede Kamer vragen gesteld aan de minister van onderwijs over de toelaatbaarheid daarvan, over soortgelijk materiaal elders in het onderwijs en over de reactie van de inspectie op dit materiaal.^{1 5} Een en ander was voor de minister aanleiding de inspectie te vragen nader onderzoek te doen naar de situatie, ook in het kader van de burgerschapsopdracht van scholen.^{1 6} Enige tijd later nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering onder meer wordt gevraagd onderzoek te doen naar de mate waarin lesmethoden in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van seksuele diversiteit voldoen aan de kerndoelen en vallen binnen de wettelijke kaders. De motie wordt onder meer gemotiveerd door verwijzing naar lesmethoden "die een tegengeluid bieden aan het moderne denken over seksualiteit en seksuele diversiteit of elkaar aankijken als overspel benoemen" en de naleving van "kerndoelen waaronder het respectvol leren omgaan met verschillen in opvattingen van mensen en seksuele diversiteit".^{1 7}

1.5

Uitwerking

De problematisering van genoemd lesmateriaal en het daarop volgende maatschappelijke en politieke debat en de uitspraken van de minister over de wenselijkheid van nader onderzoek, staan niet op zichzelf. Regelmatig was er sprake van thema's die leiden tot discussie over de manier waarop scholen invulling geven aan morele onderwerpen waarover in de samenleving (sterk) afwijkende opvattingen bestaan. Denk bijvoorbeeld aan door scholen georganiseerde excursies naar de lokale moskee, deelname van leerlingen aan demonstraties voor duurzaamheid, radicalisering, indoctrinatie door docenten, Zwarte Piet, het koloniale verleden, de verhouding tussen godsdienstige voorschriften en de grondwet, en andere. Vaak klinkt dan ook de vraag of de handelwijze van (sommige) scholen wenselijk of toelaatbaar is.

1 2 Bericht NRC, 11 september 2019 onder de kop "Allah verafschuwt seks tussen mensen van het eigen geslacht".

1 3 Uitzending Nieuwsuur, 11 september 2019, over de lesmethode "HELP" Ik word volwassen".

1 4 Islamitische Schoolbesturen Organisatie, de landelijke koepel waarbij de meeste islamitische scholen zijn aangesloten.

1 5 Tweede Kamer, Plenair verslag donderdag 12 september 2019.

1 6 Tweede Kamer, Plenair verslag donderdag 12 september 2019.

1 7 Motie Kwint c.s. onderzoek lesmethodes seksuele diversiteit, 12 september 2019.

Veel gehoorde vragen over kledingvoorschriften, de toelaatbaarheid van een afwijzende opstelling ten opzicht van homoseksualiteit, bijvoorbeeld over uitspraken van een schoolleider de onwenselijkheid van 'openlijk homoseksuele leerkrachten' op de school, het ontslag van een docent, de ondersteuning van de 'Nashville-verklaring'^{1 8} en recent dus genoemd lesmateriaal, zijn daarvan sprekende voorbeelden.

Onder dergelijke discussies ligt de vraag in hoeverre vrijheid van onderwijs scholen de ruimte geeft om eigen standpunten in het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Een aspect daarvan is ook hoe scholen zouden moeten omgaan met leerlingen of personeel die de opvattingen van de school niet delen. Hoewel de wettelijke kaders op dit punt lange tijd duidelijk waren, lijkt de interpretatie daarvan aan verandering onderhevig en hoewel de invulling van de identiteit door de school vaak prevaleert, ontstaat daarover regelmatig discussie.^{1 9}

In het bestek van dit onderzoek gaat het daarbij vooral om de vraag wat de burgerschapsopdracht en de bevordering van basiswaarden daarbij betekent. Om voorbij de aandacht voor incidentele voorvallen te geraken en tot meer duidelijkheid te komen over de ruimte die de vrijheid van onderwijs geeft om eigen morele opvattingen tot uitdrukking te brengen, ook als die (sterk) afwijken van mainstream-opvattingen, vindt de inspectie het van belang deze vraag meer algemeen te beantwoorden.

1.6 Onderzoekvraag

Het is tegen deze achtergrond dat de inspectie antwoord geeft op de vraag hoe scholen invulling geven aan onderwerpen waarover morele opvattingen van de school sterk verschillen van ideeën zoals die in de samenleving gemeengoed zijn. De inspectie richt zich daarbij vooral op onderwerpen waarover regelmatig terugkerende discussies zijn, zoals de afwijzing van seksuele diversiteit, de omgang tussen jongens en meisjes, het bepleiten van afzijdigheid van de samenleving en de aandacht voor culturele diversiteit en het voorrang geven aan godsdienstige uitgangspunten ten koste van de Nederlandse grondwet. Het gaat daarbij niet per se om deze thema's als zodanig, maar om onderwerpen die in de praktijk tot discussie leiden en illustreren welke ruimte scholen hebben om eigen morele opvattingen tot uitdrukking te brengen en de begrenzing daarvan. Naast deze meer algemene vraag wordt tevens antwoord gegeven op de vragen die de directe aanleiding voor het onderzoek zijn en een beeld gegeven van de overschrijdingen van de grenzen van wet- en regelgeving in genoemde methodes en het onderwerp seksuele diversiteit.

^{1 8} Genoemde voorbeelden verwijzen naar een hoofdhoekjesverbod op een school voor voortgezet onderwijs (2011), een uitspraak van een schoolleider uit het voortgezet onderwijs in een landelijk dagblad (2007), het ontslag van een homoseksuele docent op een basisschool (2011) en de ondertekening door een bestuurder uit het voortgezet onderwijs van de zgn. Nashville verklaring (<https://nashvilleverklaring.nl>) waarin homoseksualiteit wordt afgewezen.

^{1 9} Vergelijk ook Rijke, 2019.

Gegeven de rol van de Inspectie van het Onderwijs behoort het niet tot de verantwoordelijkheid van de inspectie evaluerende uitspraken te doen over de grenzen van de vrijheid van onderwijs in relatie tot bevordering van basiswaarden en burgerschap. Wel is de inspectie van opvatting dat gegeven de terugkerende discussie, en zoals ze ook in eerdere onderzoeken heeft aangegeven,²⁰ meer duidelijkheid over maatschappelijke verwachtingen rond bevordering van burgerschap en de ruimte en grenzen van onderwijsvrijheid wenselijk is. Dat bevordert de werkbaarheid voor scholen, komt het maatschappelijk draagvlak ten goede, en maakt duidelijk waar wettelijke grenzen liggen dan wel van maatschappelijke en politieke discussie over uiteenlopende, maar legitieme morele opvattingen sprake is.

²⁰ Zie Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. En Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

2 Opzet onderzoek

2.1 Onderzoeksvraag

De overkoepelende onderzoeksvraag luidt:

Hoe geven scholen invulling aan onderwerpen waarover morele opvattingen in de samenleving (sterk) uiteen kunnen lopen en past deze invulling binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

Bij deze vraag gaat de aandacht in de eerste plaats uit naar (de afwijzing van) seksuele diversiteit, verhouding tussen mannen en vrouwen, het bepleiten van afzijdigheid van de samenleving, de aandacht voor culturele diversiteit en het voorrang geven aan godsdienstige uitgangspunten ten koste van de Nederlandse grondwet. Meer hierover is te lezen in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 worden de begrippen basiswaarden en strijdigheid met basiswaarden toegelicht, en wordt aangegeven wanneer de inspectie een school aanspreekt op tekorten in de vorm van een herstelopdracht of aanbeveling.

Centraal staat dus de bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en het gegeven dat het onderwijs van de school daarmee niet in strijd mag zijn. Dat laatste betreft de inhoud van het onderwijs van de school, maar ook uitingen van docenten of anderen vanuit de school. Bij bevordering van basiswaarden gaat het om de aandacht die de school daar in het onderwijs in het algemeen voor heeft, maar zeker ook waar de verwerving van basiswaarden van leerlingen risicovol zou kunnen zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als leerlingen opgroeien in een omgeving waarin onverdraagzaamheid de norm is, of uitingen van leerlingen strijdig zijn met basiswaarden. Van scholen mag dan worden verwacht daaraan aandacht te schenken. Tegelijk impliceert het uitgangspunt van onderwijsvrijheid dat scholen veel ruimte hebben eigen opvattingen tot uitdrukking te brengen. Overzicht 2.1 laat zien wat die beide uitgangspunten in de praktijk betekenen, geeft enkele voorbeelden die illustreren wanneer sprake kan zijn van onderwijs dat in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en welke ruimte de vrijheid van onderwijs scholen geeft eigen overtuigingen aan leerlingen voor te houden.

Overzicht 2.1 Basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de praktijk – enkele illustraties

School handelt in strijd met de basiswaarden		
<i>Situatie</i>	<i>Criterium</i>	<i>Consequentie</i>
De school draagt in haar visie of onderwijs uit dat mensen met andere opvattingen minder waard zijn.	Strijdigheid met basiswaarden	Herstelopdracht
De school miskent in woord of daad het recht van ieder mens zelf een geloof te kiezen.	Strijdigheid met basiswaarden	Herstelopdracht
Leerlingen uiten zich stelselmatig discriminerend ten opzichte van minderheden. De school corrigeert deze uitingen niet. De school heeft geen proactief aanbod dat erop is gericht is basiswaarden te bevorderen.	Geen aanbod gericht op risico's basiswaarden	Herstelopdracht
School handelt niet in strijd met basiswaarden		
<i>Situatie</i>	<i>Criterium</i>	<i>Consequentie</i>
Het aanbod van de school op het gebied van seksuele diversiteit is zeer beperkt en enkel gericht op de overdracht van de eigen morele opvattingen hierover.	Mogelijkheden tot versterking aanbod	Aanbeveling
De school geeft aan dat de eigen levensbeschouwing beter is dan andere levensbeschouwingen.	Geen strijdigheid met basiswaarden	Niet van toepassing
De school draagt uit dat andere mensen van het juiste geloof overtuigd moeten worden.	Geen strijdigheid met basiswaarden	Niet van toepassing
De school draagt uit dat ze een homoseksuele leefwijze op godsdienstige gronden afwijst.	Geen strijdigheid met basiswaarden	Niet van toepassing

Zoals in hoofdstuk 1 naar voren kwam, spelen op de achtergrond verschillende vragen een rol:

- Welke invulling geven islamitische scholen aan de thema's seksuele diversiteit en de verhouding tussen mannen en vrouwen?
- Bevat lesmateriaal inhoud die in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
- In hoeverre geeft de invulling van deze thema's op scholen op andere grondslagen aanleiding tot vragen?
- In hoeverre biedt de vrijheid van onderwijs voldoende duidelijkheid over de ruimte voor scholen om dergelijke thema's in te vullen en over de grenzen die de wet daaraan stelt?

Om de centrale vraag van een goed antwoord te voorzien, is deze uitgewerkt in zes deelvragen. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie categorieën:

Invulling van thema's waarover botsende morele opvattingen bestaan:

- Welke invulling beogen scholen te geven aan thema's waarover morele opvattingen in (een deel van) de samenleving sterk kunnen verschillen van die van de school, zoals blijkt uit schooldocumenten, de visie en doelen van de school en uit het lesmateriaal?

- Welke invulling geven scholen in de praktijk aan deze onderwerpen, zoals dat te zien is in lessen en lesstof, uitingen van leraren, reacties op leerlingen en het pedagogisch-didactisch handelen?

Bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat:

- In hoeverre draagt de invulling van deze onderwerpen door scholen in de praktijk bij aan bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
- In hoeverre is sprake van invullingen van deze onderwerpen door scholen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
- In hoeverre hebben scholen aandacht voor risico's op strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat rond deze onderwerpen en in hoeverre gaan scholen deze risico's tegen?

Duidelijkheid over ruimte en grenzen:

- In hoeverre biedt de huidige invulling van de vrijheid van richting en inrichting scholen voldoende duidelijkheid over de ruimte (en grenzen) om onderwerpen waarover in de samenleving (sterk) afwijkende morele opvattingen bestaan, tot uitdrukking te brengen?

2.2 Botsende waarden? Vier thema's

De inhoud van het onderwijs op (bijzondere) scholen die specifieke mens- en maatschappijopvattingen in hun lesmethodes hebben opgenomen, leidt soms tot vragen, tegenspraak of ophef in de samenleving. Hoewel dat op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, maakt de terugkerende discussie een goed beeld van de stand van zaken nuttig. De inspectie richt zich bij dit onderzoek daarom op thema's waarover morele opvattingen in de samenleving sterk uiteen kunnen lopen en die de inspectie in de afgelopen jaren veel tegenkwam. De inspectie kijkt in het onderzoek in de eerste plaats naar deze thema's, die betrekking hebben op de omgang tussen mensen en de manier waarop mensen zich in de samenleving opstellen. Als op een school andere, maar soortgelijke onderwerpen belangrijk zijn, richt het onderzoek zich ook daarop.

1. Opvattingen over seksuele diversiteit. Vooral: welke invulling krijgen afwijzende, neutrale en positieve reacties op seksuele diversiteit in de opvatting die de school uitdraagt?
2. Opvattingen over man-vrouw verhoudingen. Vooral: welke invulling krijgen opvattingen die stellen dat bij de maatschappelijke vorming van jongens en meisjes verschil moeten worden gemaakt op basis van sekse, dan wel dat daarbij gelijkheid nagestreefd moet worden? Het kan daarbij gaan om ideeën over de verdeling van rollen, taken of verantwoordelijkheden.
3. Opvattingen over culturele en/of etnische diversiteit. Vooral: in hoeverre is sprake van opvattingen die afzijdigheid ten opzichte van andersdenkenden en/of de samenleving bepleiten? En moet vreedzaam samenleven met mensen met andere kenmerken en/of opvattingen worden nagestreefd?

4. Opvattingen over de verhouding tussen de grondwet en uitgangspunten op grond van (religieuze en/of andere) mens- en maatschappijopvattingen. Vooral: welke invulling krijgt bevordering van het primaat van de Nederlandse grondwet als uitgangspunt voor het samenleven van mensen, als de levensbeschouwelijke opvattingen van de school daarvan afwijken? Welke invulling krijgt bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verdraagzaamheid en begrip voor mensen met andere opvattingen?

2.3 Kader

2.3.1 Inspectietoezicht

De inspectie heeft als taak het rapporteren over de ontwikkeling en de kwaliteit van het onderwijs. Dit is vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot).^{2 1} De Wot bepaalt ook hoe de inspectie het onderzoek uitvoert en rapporteert. De Wot^{2 2} bepaalt dat de inspectie zowel gevraagd als uit eigen beweging aan de minister rapporteert, en op grond daarvan voorstellen kan doen die de inspectie in het belang van het onderwijs nodig acht. Een van de vormen van onderzoek die de inspectie kan uitvoeren is specifiek onderzoek,^{2 3} waarvan hier sprake is. De inspectie doet zowel onderzoeken op scholen die vooraf zijn aangekondigd als, wanneer dat zinvol is, onderzoeken zonder aankondiging^{2 4} vooraf. Dat is hier in een aantal gevallen (17 van de 78 onderzoeken) ook gebeurd.

2.3.2 Toezicht op burgerschapsonderwijs

Een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van het onderzoek is de vrijheid van onderwijs. Zoals in het vorige hoofdstuk genoemd zijn centrale elementen daarvan de vrijheid om het onderwijs in te richten volgens de levensbeschouwelijke uitgangspunten van de school en de vrijheid van scholen om zelf de leermiddelen en de inhoud daarvan te bepalen. Dat betekent dat scholen in hoge mate vrij zijn de eigen levensbeschouwelijke opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen, niet alleen in bijvoorbeeld godsdienstige opvattingen als zodanig, maar ook in de uitwerking die de school daar in toepassingen rond mens en maatschappij aan geeft. Een illustratie daarvan is de ruimte van scholen om leerlingen en personeel te vragen kledingvoorschriften na te leven. Zo mag een bijzondere school eisen stellen als ze die nodig vindt om de grondslag te verwezenlijken, bijvoorbeeld door het dragen van een hoofddoek te verbieden dan wel voor te schrijven, als de school duidelijk kan maken dat zulke geloofsuitingen het niet mogelijk maken, dan wel juist nodig zijn, om de grondslag van de school te verwezenlijken. Hoewel openbare scholen dergelijke eisen niet mogen stellen, kunnen deze wel van een docent vragen de neutraliteit uit te dragen die bij het openbare karakter van de school past. Wat dat voor kledingregels in de praktijk betekent, is uitgewerkt in een Leidraad van het Ministerie van OCW.^{2 5}

^{2 1} Wet op het onderwijstoezicht, artikel 3.1.d.

^{2 2} Wet op het onderwijstoezicht, artikel 8.

^{2 3} Wet op het onderwijstoezicht, artikel 15.

^{2 4} Recent werd het belang van onderzoek zonder aankondiging vooraf nog eens onderstreept door de (met algemene stemmen aangenomen) motie Van Meenen (Kamerstukken VIII 2018-19, 35 000, nr. 226) waarin op meer onaangekondigd onderzoek werd aangedrongen.

^{2 5} Leidraad kleding op scholen, Ministerie van OCW, 14 oktober 2005.

Evenzeer van belang zijn de in de wet en regelgeving neergelegde grenzen van deze vrijheid. Op dit domein zijn dat vooral de wettelijke opdracht^{2 6} tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' en de aan sociale en maatschappelijke vorming te relateren kerndoelen^{2 7}. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op algemeen aanvaarde waarden en normen, geestelijke stromingen en respectvolle omgang met diversiteit in de samenleving, waaronder seksuele diversiteit. Hoewel beide strikt genomen niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden, maken ze in combinatie duidelijk wat de wetgever van scholen verwacht.

Zoals in het vorige hoofdstuk genoemd vragen de kerndoelen van scholen onder meer leerlingen te leren zich te gedragen vanuit respect voor "algemeen aanvaarde waarden en normen", de betekenis te zien van "respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen" en "respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit" (zie Appendix A). Bij kerndoelen gaat het om streefdoelen waarbij – binnen de ruimte die het kerndoel geeft – scholen vrij zijn om onder meer de aard, inhoud en frequentie van de invulling van het betreffende onderwijs te bepalen. Die kan dus zeer uiteenlopende vormen aannemen.^{2 8}

Scholen moeten tevens voldoen aan de opdracht tot bevordering van "Actief burgerschap en sociale integratie" zoals vastgelegd in artikel 8.3 Wet op primair onderwijs, artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 11.4 Wet op de expertisecentra en artikel 17a.3 Wet educatie en beroepsonderwijs. Deze wettelijke eisen opgenomen in de sectorwetten drukken uit dat het onderwijs:

- a. er mede van uit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving
- b. mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. er mede op is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten.

De inspectie heeft de wettelijke opdracht toe te zien op de realisering daarvan. Dat toezicht is terughoudend ingevuld. De invulling ligt vast in het toezichtkader van de inspectie. Sinds de invoering van de wet en het toezicht daarop in 2005 spelen daarbij vooral de basiswaarden van de democratische rechtsstaat een rol (zie kader).^{2 9} De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn "algemene, breed erkende essentiële waarden, waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd, afgeleid van de Nederlandse Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens".^{3 0}

De wetgever overwoog bij de formulering van de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap in 2005 (in de Memorie van Toelichting bij de wettelijke burgerschapsopdracht) onder meer: "*...de nationale overheid heeft bij uitstek de zorg voor een goed functioneren van de democratische rechtsstaat en daarmee voor een goede voorbereiding van jongeren om daarin te participeren.*"

^{2 6} De burgerschapsopdracht is opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (artikel 8.3), de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 17), de Wet op de expertisecentra (artikel 11.4), en de Wet op educatie en beroepsonderwijs (artikel 17a.3)

^{2 7} Zie appendix A voor een weergave van de kerndoelen.

^{2 8} Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

^{2 9} Zie Staatscourant 5 juli 2006, nr. 128.

^{3 0} Staatscourant 5 juli 2006, nr. 128. Zie ook: Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Tweede Kamer, 2004-2005.

De wetgever vult dat vervolgens expliciet in, onder meer: *“Het gaat om kennis en respect voor een aantal basale waarden waarop onze democratische rechtsstaat steunt. Bronnen voor deze basale waarden vormen de grondrechten uit hoofdstuk 1 van de Grondwet en de Universele verklaring van de rechten van de mens (...): vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid, afwijzen van onverdraagzaamheid en afwijzen van discriminatie. De overheid heeft de taak om te waarborgen dat deze grondrechten () worden gerealiseerd.”*

Vanwege de terughoudende invulling van het toezicht beperkt de inspectie zich tot deze kern van de burgerschapsopdracht, en gaat daarbij niet verder dan de invulling die de wetgever hier geeft. De door de wetgever genoemde basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn dan ook de kern van dit toezicht. Dit komt erop neer dat de inspectie alleen handhavend optreedt in situaties waarin sprake is van strijdigheid van het onderwijs met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of wanneer de risico's rond basiswaarden voor leerlingen dermate zijn, dat scholen niet aan de kern van de burgerschapsopdracht – het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en afwijzing van discriminatie – voldoen.

De inspectie merkt daarbij op dat dit betekent dat van handhaving van de burgerschapsopdracht in de praktijk niet of nauwelijks sprake is. De toepassing van dit toezicht beperkt zich tot markering van de ondergrens, door toetsing van eventuele strijdigheid van het onderwijs met basiswaarden en of scholen actief optreden wanneer er stelselmatige risico's zijn op strijdigheid met basiswaarden. Van scholen wordt gevraagd deze waarden te bevorderen wanneer deze onder druk staan. Dit leidt ertoe dat de inspectie de wettelijke burgerschapsopdracht vooral in de vorm van stimulerend toezicht hanteert.

Het onderzoek is enerzijds verkennend van aard en zal een algemene beschrijving geven. Het onderzoek zal anderzijds leiden tot een oordeel of het onderwijs van de school voldoet aan bovengenoemde wettelijke eisen.

Dat betekent concreet dat de inspectie nagaat of in de praktijk sprake is van:

- strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat;
- bevordering van basiswaarden;
- stelselmatige risico's op strijdigheid met basiswaarden. Dit kan blijken uit uitingen van leerlingen, mogelijke uitingen in de omgeving waarin leerlingen opgroeien of in de bredere setting van de school.

En als deze risico's er zijn; schenkt de dan school extra aandacht aan het tegengaan van deze risico's door actieve bevordering van de basiswaarden die in het gedrang kunnen komen?

Verder is het onderzoek ook bedoeld om te verkennen of het wettelijke kader van de vrijheid van onderwijs voor scholen voldoende duidelijkheid geeft over de ruimte en grenzen om eigen morele opvattingen tot uitdrukking te brengen.

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.

Gelijkwaardigheid betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij of dan jouw groep.

Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander.

Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je ieder de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.

Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.

Het **afwijzen van onverdraagzaamheid**. Onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Het betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent, niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo'n mening of zulk gedrag te hebben.

Het **afwijzen van discriminatie**. Discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden, of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn, of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.

2.3.3 *Uitvoering onderzoek*

Het onderzoek heeft enerzijds als doel de situatie in het onderwijs in het algemeen in kaart te brengen. De inspectie hanteert daarbij de uitgangspunten zoals hiervoor genoemd. Deze zijn ontleend aan het reguliere toezicht van de inspectie op bevordering van burgerschap, zoals die in het inspectietoezicht sinds de wettelijke opdracht in 2005 worden toegepast.

Anderzijds beoordeelt de inspectie of de invulling van het onderwijs door de school voldoet aan hierboven omschreven wettelijke eisen. De school krijgt een herstelopdracht wanneer de invulling van het onderwijs hieraan niet voldoet. Als de school wel (enige) invulling aan de burgerschapsopdracht geeft maar deze gegeven de context beslist ontoereikend is om te kunnen fungeren als adequate bevordering van basiswaarden, geeft de inspectie de school een aanbeveling tot verbetering. Hieronder volgen een aantal (fictieve) voorbeelden die illustreren wat dit in de praktijk betekent. Uiteraard is daarbij steeds de precieze situatie op een school van belang.

Strijdigheid met basiswaarden

Het onderwijs dat de school geeft, zoals in de lesstof, in lesmethoden, in uitingen van leraren of op andere manier, kan strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat als bijvoorbeeld:

- De school aangeeft dat mensen met een andere levensbeschouwing geen respect toekomt, minder rechten toekomen, of dat deze mensen bestreden moeten worden.
- De school leerlingen aanzet onverdraagzaamheid tegenover mensen met een ander geloof.
- Leraren stelselmatig discriminerende grapjes maken.
- De school leerlingen met andere opvattingen niet met respect behandelt.
- De school het recht van ieder mens zelf een geloof (of geen geloof) te kiezen miskent.
- De school leerlingen ertoe aanzet zich afzijdig te houden van de samenleving of de instituties van de samenleving, zoals politiek, rechtspraak en dergelijke.

Geen aanbod gericht op risico's basiswaarden democratische rechtsstaat en burgerschap

Door zich van de vraag naar mogelijke risico's afzijdig te houden en hieraan onvoldoende aandacht te geven, gaat de school voorbij aan risico's rond basiswaarden waaraan leerlingen blootstaan. Dit kan ook het geval zijn als er risico's zijn in de omgeving waarin leerlingen leven, als bijvoorbeeld:

- Leerlingen op plaatsen komen (zoals sport- of culturele verenigingen, huiswerkinstituten, moskeeën of kerken enz.) waar ze stelselmatig bloot staan aan onverdraagzame opvattingen naar anderen.
- Leerlingen opgroeien in een omgeving die onverdraagzaam is naar mensen die afwijken van de eigen groep of het eigen geloof.
- Leerlingen opgroeien in een omgeving die zich afzijdig houdt van de Nederlandse samenleving en deze afwijst.
- Leerlingen opgroeien in een omgeving waar seksuele diversiteit wordt afgewezen en sprake is van een vijandige bejegening van mensen met een homoseksuele leefwijze.
- De school aangeeft het tegengaan van onverdraagzame opvattingen in de omgeving waar leerlingen opgroeien niet haar taak te vinden.

- In de wijk rond de school al langere tijd incidenten waarbij jongeren homo's lastigvallen en de school aangeeft geen taak te zien in bevordering van beginselen als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en non-discriminatie.

De invulling van het burgerschapsonderwijs van de school kan ook onvoldoende zijn als de school uitingen van leerlingen die strijdig zijn met basiswaarden onvoldoende aandacht geeft. Bijvoorbeeld:

- Leerlingen ontkennen de gelijkwaardigheid van mensen en uiten zich stelselmatig racistisch over andere groepen.
- Leerlingen ontzeggen andere opvattingen het recht van bestaan.
- Leerlingen discrimineren mensen uit andere groepen of praten dat goed.
- Leerlingen tonen zich onverdraagzaam naar mensen met een ander geloof of (seksuele) leefwijze.
- Leerlingen geven aan dat op school veel sprake is van discriminatie, maar de school daar niet op let.

Vrijheid van onderwijs

Dat betekent overigens niet dat scholen de eigen identiteit, ook op punten die voor een meerderheid in de samenleving omstreden zijn, niet naar eigen inzicht zouden kunnen vormgeven. De vrijheid van onderwijs geeft scholen de ruimte om bijvoorbeeld:

- Aan te geven dat de eigen levensbeschouwing beter is en voorkeur heeft boven andere.
- Voorschriften voor kleding en gedrag vast te leggen en te handhaven.
- Jongens en meisjes in aparte rijen of lokalen te groeperen.
- Uit te dragen dat andere mensen van het juiste geloof overtuigd moeten worden.
- Uit te dragen dat een homoseksuele leefwijze op godsdienstige gronden afgewezen moet worden.
- Methoden te gebruiken waarin homoseksualiteit op basis van de godsdienstige achtergrond van de school wordt afgekeurd.
- Aan leerlingen voor te houden dat er verschillende rollen voor mannen en vrouwen zijn.

Deze ruimte wordt begrensd door de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat betekent dat bij overdracht van de opvattingen van de school geen sprake mag zijn van een onverdraagzame opstelling tegenover of discriminatie van mensen met opvattingen of gedragingen die de school afwijst. Het betekent ook dat van de school wordt gevraagd om basiswaarden die vanwege de opvattingen van de school onder druk zouden kunnen komen te staan – zoals begrip voor anderen, autonomie en de ruimte voor mensen om eigen keuzes te maken – actief te bevorderen. Waar de school in het aanbod nalaat oog te hebben voor mogelijke risico's en/of daar in het onderwijs niets meedoet, zou dat (afhankelijk van de precieze situatie) kunnen betekenen dat leerlingen risico's lopen rond de verwerving van basiswaarden en de school het onderwijs in burgerschap onvoldoende invult.

Bovenstaande uitgangspunten vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen uit de volgende paragraaf.

2.4 **Onderzoekopzet: selecte steekproef, design, instrumenten**

Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op de inhoud van het onderwijs zoals de school dat beoogt en in de praktijk realiseert. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan de borging van die inhoud. Zo vroegen we in hoeverre schoolleiding en bestuur inzicht hebben in de inhoud van de lessen en lesmaterialen, en hoe zij toezien op de invulling daarvan in de praktijk en hoe het bestuur de beoogde inhoud van het onderwijs waarborgt.

2.4.1 *Design*

Om zicht te krijgen op de inzet en omvang van het lesmateriaal, startten we met een inventariserende vragenlijst onder een select aantal scholen (zie volgende paragraaf). Hiermee wordt deelvraag 1 deels beantwoord en krijgen we ook zicht op de mate waarin de methode(n) waarover maatschappelijke discussie is ontstaan wordt ingezet.

De aard van de deelvragen twee tot en met zes is zowel verkennend, handhavend en verdiepend. We kijken naar welke invulling de scholen in de praktijk geven, in hoeverre sprake is van strijdigheid en in hoeverre scholen voldoende ruimte ervaren om keuzes te maken in de invulling. De inspectie voert schoolonderzoeken uit om zicht te krijgen op de onderwijspraktijk. De (algemene) bevindingen in dit themarapport zijn gebaseerd op de schoolbezoeken. Over de schoolbezoeken rapporteren we ook in reguliere schoolrapporten. Voor deze rapporten is de gebruikelijke procedure van hoor- en wederhoor van toepassing. De schoolonderzoeken bestaan uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- gesprekken (leerlingen, personeel, schoolleiding, bestuur);
- lesobservaties (godsdiens/levensbeschouwing/soortgelijk vak, maatschappijleer/loopbaanoriëntatie- en begeleiding (LOB), aardrijkskunde, geschiedenis, biologie, praktijkvakken, willekeurige selectie overige vakken);
- algemene observaties (pleinen, gangen en overige locaties);
- inhoudsanalyse lesmaterialen en schooldocumenten (schoolplan, schoolgids, relevante beleidsdocumenten).

2.4.2 *Selecte steekproef*

De directe aanleiding voor het onderzoek was de maatschappelijke discussie over lesmateriaal op islamitische basisscholen, met aandacht voor de opstelling ten opzichte van seksuele diversiteit en de omgang tussen jongens en meisjes. Daarbij klonk het vermoeden dat er op deze scholen sprake zou zijn van opvattingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Zoals al naar voren kwam gaat de discussie over hoe scholen invulling geven aan morele onderwerpen waarover in de samenleving verschillend kan worden gedacht verder dan de incidentele aandacht voor een lesmethode of denominatie. Om voorbij deze incidentele aandacht te raken en voor scholen en samenleving bij te dragen aan duidelijkheid over de ruimte die de vrijheid van onderwijs scholen biedt, alsook over de grenzen daarvan, is het van belang de vraag naar de ruimte voor morele onderwerpen waarover scholen mens- en maatschappijopvattingen uitdragen die sterk kunnen afwijken van mainstream-opvattingen, meer algemeen te beantwoorden.

Onder mens- en maatschappijopvattingen worden in dit onderzoek religieuze, levensbeschouwelijke en ideologische opvattingen verstaan. Denk hierbij aan godsdienst (zoals christelijke, joodse, islamitische of andere godsdienstige overtuigingen) of pedagogische of levensbeschouwelijke opvattingen en pedagogisch-didactische concepten (zoals antroposofische opvattingen over mens en maatschappij die rond bijvoorbeeld democratische scholen een rol spelen).

Op basis van bovenstaande overwegingen werd in twee fasen een selectie steekproef van scholen bepaald. Fase I richtte zich op de selectie van scholen en instellingen voor een schoolbezoek. Fase II had als doel gegevens te verzamelen voor een meer algemeen beeld over het lesmateriaal dat scholen gebruiken voor hun burgerschapsonderwijs. De selectie omvatte, naast de scholen geselecteerd in Fase 1, een brede doorsnede van het scholenbestand.

Fase I: Selectie scholen voor schoolbezoek

Naast een (relatief groot) aantal islamitische scholen werd per denominatie en per sector (po, vo, so) een aantal scholen geselecteerd. Hierbij werd gekeken naar scholen met zowel sterk heterogene als sterk homogene leerlingpopulaties om zicht te krijgen op de invloed die dit mogelijk heeft op de invulling van de genoemde thema's. Om een adequaat beeld te krijgen van een dwarsdoorsnede van het Nederlandse onderwijs werden ook algemeen-bijzondere, openbare, en niet-bekostigde scholen geselecteerd. De sector mbo is op exploratieve wijze betrokken en beperkt vertegenwoordigd. De conclusies van het onderzoek hebben dan ook vooral betrekking op de sectoren basis, voortgezet en speciaal onderwijs.

De selectie had niet ten doel om representatieve uitspraken te doen over de mate waarin bepaalde opvattingen in het onderwijs voorkomen. Wel is de selectie erop gericht de belangrijkste opvattingen die in de afgelopen periode hebben geleid tot discussies over wenselijkheid en toelaatbaarheid in het beeld te betrekken. De resultaten zijn dus niet representatief als populatiebeschrijving, maar kunnen wel als een goede doorsnede worden gezien van de thematiek die aan de orde is.

Voor sectoren po, vo en so hanteerden we navolgende criteria ter bepaling van de selectie steekproef:

1. Islamitische scholen, op basis van:
 - a. Eventuele signalen die zijn ontvangen rond basiswaarden van de democratische rechtstaat
 - b. Geografische spreiding
 - c. Scholen die conform de vierjaarlijkse cyclus bezocht worden^{3 1}
2. Per overige denominatie twee à vijf scholen, op basis van:
 - a. Eventuele signalen die zijn ontvangen rond basiswaarden van de democratische rechtstaat
 - b. Geografische spreiding
 - c. Spreiding in samenstelling van de leerlingenpopulatie (sterk homogeen / sterk heterogeen)
 - d. Scholen die conform de vierjaarlijkse cyclus bezocht worden

Voor sector mbo selecteerden we vier instellingen met waar mogelijk spreiding op basis van denominatie, geografische ligging en de mate van homogene en heterogene samenstelling van de leerlingenpopulatie.

^{3 1} De inspectie streeft waar mogelijk naar minimalisering van de toezichtlast. Ook combinatie van uiteenlopende onderzoeksdoelen biedt daar mogelijkheden voor en kan betekenen dat later gepland onderzoek achterwege kan blijven.

De selectie op basis van deze criteria resulteerde in een groep van 78 scholen (42 voor po, 22 voor vo, 10 voor so) en instellingen (4 voor mbo) voor het afleggen van een schoolbezoek, zie tabel 1 onder 'bezoek'.

Fase II: Uitbreiding selectie scholen voor het leveren van vragenlijstdata

Een grotere groep scholen werd uitgenodigd om een online vragenlijst over lesaanbod gericht op burgerschapsonderwijs in te vullen. De instellingen voor mbo werden hier buiten beschouwing gelaten. De groep van 74 scholen uit Fase I werd in Fase II uitgebreid met 134 extra scholen. Het vragenlijstonderzoek omvat daarmee een totaal van 208 scholen.

De scholen voor het vragenlijst onderzoek werden (naast de voor Fase 1 gehanteerde criteria) geselecteerd aan de hand van onderstaande criteria:

1. Een ruime dekking van de islamitische scholen voor po
2. Spreiding van scholen voor po, vo en so op basis van de relatieve grootte van de onderwijssector.
3. Spreiding van scholen binnen de denominaties op basis van de relatieve grootte van een denominatie. Bijvoorbeeld, de meest voorkomende denominatie binnen sectoren po, vo en so is respectievelijk 'openbaar', 'openbaar' en 'algemeen bijzonder'. Daarbij is er bij wijze van ondergrens waar mogelijk naar gestreefd tenminste circa vijf scholen per godsdienstige denominatie en vijf openbare scholen te selecteren.

Waar mogelijk werd bij de toepassing van bovenstaande beslisregels rekening gehouden met geografische spreiding (over de drie toezichtregio's 'noord', 'midden' en 'zuid'). Tot slot viel de keuze waar mogelijk op scholen met een relatief groot aantal leerlingen en op scholen die niet onder dezelfde besturen vallen.

De werkwijze resulteerde in de totale selectie steekproef zoals weergegeven in tabel 1. Daarmee wordt nog eens herhaald dat het beeld dat hier geschetst wordt niet als doel heeft representatieve uitspraken te doen over *de mate* waarin situaties zich voordoen, maar het onderzoek een zo compleet mogelijk beeld geeft van het type spanningen dat zich voordoet en daarbij een dwarsdoorsnede bevat van de thema's, contexten en denominaties waar de thematiek een rol speelt.

Tabel 1. Het aantal scholen geselecteerd voor een schoolbezoek (bezoek) of geselecteerd voor enkel het invullen van een vragenlijst (extra), uitgesplitst naar sector

Denominatie	PO		VO		SO		MBO
	bezoek	Extra	bezoek	extra	bezoek	extra	bezoek
Islamitisch	16	24	1	max	-	-	
Reformatorisch	4	5	2	4	2	3	1
Gereformeerd	3	3	2	3	2	max	1
Evangelisch	1	5	1	2=max	-	-	
Protestants	4	12	3	4	1	5	
Rooms-Katholiek	5	12	2	5	1	5	
Joods	1	1	1	max	-	-	
Algemeen bijzonder	2	5	4	5	4	4	
Openbaar	3	16	2	6	0	5	
Antroposofisch	1	-	1	-	-	-	
Samenwerking*	-	-	1	-	-	-	2
Overig	2	-	2	-	-	-	
Totaal	42	83	22	29	10	22	4
Bezoek + extra	125		51		32		4

N.B.: Alle scholen voor po, vo en so in dit overzicht ($n=208$) werden uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen over hun lesaanbod gericht burgerschapsonderwijs. max = het maximum aantal scholen binnen deze denominatie is bereikt. De categorie 'gereformeerd' omvat scholen op zowel gereformeerde als gereformeerd vrijgemaakte signatuur. De categorie 'overig' representeert één school voor democratisch onderwijs en één school voor sociocratisch onderwijs, beide met zowel een afdeling voor po en een afdeling voor vo. De categorie 'samenwerkingsschool' omvat één school en één instelling op gecombineerd protestants-christelijke / rooms-katholieke grondslag en één instelling op gecombineerd protestants-christelijke / rooms-katholieke / algemeen bijzondere grondslag. Drie niet-bekostigde scholen werden geselecteerd voor een schoolbezoek.

2.4.3

Instrumentarium

Bij de verzameling van de gegevens is gebruik gemaakt van gestandaardiseerde werkwijzen, gespreksleidraden en observatieformulieren, die aansluiten bij de uitgangspunten en werkwijze zoals de inspectie die in schoolonderzoeken hanteert, zie tabel 2. De instrumenten richtten zich op verzameling van gegevens over de onderwijspraktijk rond de wettelijke eisen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen. De observaties en gesprekken met leraren, schoolleiding, leerlingen en besturen betroffen de eerder genoemde thema's. Daarbij was ook aandacht voor andere thema's waarvoor dat zou kunnen spelen, indien dat in de situatie van de school van toepassing was.

Tabel 2. *Instrumentarium*

Onderzoeksactiviteit	Instrument
Kennismaking	Gespreksleidraad kennismaking
Lesobservaties	Lesobservatieinstrument
Algemene observaties (pleinen, gangen e.d.)	Observatieformulier algemeen
Gesprek leerlingen	Gespreksleidraad leerlingen
Gesprek leraren	Gespreksleidraad leraren
Gesprek overige functionarissen	Gespreksleidraden overige functionarissen
Gesprek schoolleiding	Gespreksleidraad schoolleiding
Gesprek bestuur	Gespreksleidraad bestuur
Nabespreking	Gespreksleidraad nabespreking

De gesprekken met leerlingen vonden in groepsverband plaats, en de gesprekken met leraren individueel of in groepsverband. Er is geen verplichting om met inspecteurs te spreken en ook leerlingen konden aangeven niet te willen deelnemen. Voor bevordering van het welbevinden van leerlingen is, zoals altijd, gekozen voor gesprekken in groepsverband. In de gesprekken wordt aangesloten bij de belevingswereld en het niveau van de leerlingen en de context van de school. Hoewel de gespreksonderwerpen door leerlingen doorgaans werden herkend en niet als 'moeilijk' of vervelend zijn ervaren, hielden inspecteurs in houding, woordgebruik en opbouw van de gesprekken met leerlingen (en personeel) nadrukkelijk rekening met de gevoeligheid van thema's, zeker op scholen waar onderwerpen zoals seksualiteit moeilijk bespreekbaar zouden kunnen zijn. Zoals te doen gebruikelijk houdt de inspectie in gesprekken rekening met de identiteit en andere voor de school relevante aspecten.

Gesprekken met geledingen van de school zijn noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van het onderwijs en de invulling daarvan. Het gaat daarbij om op triangulatie gebaseerde waarneming en het verkrijgen van inzicht in de ervaringen en perspectieven van uiteenlopende groepen, die alle nodig zijn voor adequate evaluatie van de situatie. Om tot betrouwbare waarnemingen te kunnen komen worden gesprekken vertrouwelijk gevoerd (de inspectie deelt de inhoud van individuele inbreng niet met anderen) en zo georganiseerd dat deelnemers zich zoveel mogelijk vrij kunnen uiten en de kans op onverhoopte repercussies wordt geminimaliseerd.

Om tot uniforme waarnemingen te kunnen komen maakt de inspectie gebruik van leidraden zodat de gegevens over de scholen heen tot een overall-beeld kunnen worden samengevoegd. Het gebruik van leidraden in combinatie met de expertise en ervaring van inspecteurs leidt tot een nauwkeurige en zorgvuldige wijze van gegevensverzameling. Illustraties van vragen uit gesprekken met leerlingen zijn bijvoorbeeld: "...Je kan het over van alles oneens zijn: wat de beste voetbalploeg is, maar ook over () wat wel of niet mag, op wie je verliefd mag worden en waarvoor je andere mensen () mag uitmaken. () Weten jullie hoe de school daarnaar kijkt, bijvoorbeeld () hoe je moet kijken naar mensen die een ander geloof hebben? () Soms wordt er over een geloof gediscussieerd, of ruzie gemaakt, of is er zelfs oorlog. () Gaat het op school daar wel eens over? () Wat leer je op deze school over mensen die een (ander | geen) geloof hebben? () Het kan dat jongens verliefd worden op jongens of meisjes op meisjes. Zou dat kunnen bij jullie op school? () Wat leer je op school over hoe je moet denken over mensen die homoseksueel zijn?

2.4.4 *Werkwijze*

Naast de gespreksleidraden is er een handleiding en werkwijze opgesteld die onder meer beschrijft hoe de informatie wordt verwerkt. Voor de onaangekondigde bezoeken geldt een aanvullende beschrijving, gericht op het zorgvuldig handelen tijdens deze bezoeken. Bijvoorbeeld gericht op hoe inspecteurs de school binnenkomen en zichzelf aankondigen en een brief voor de directie en bestuur met in de bijlage veel gestelde vragen om duidelijkheid over het doel van het onderzoek te verschaffen.

3 Bevindingen

Dit hoofdstuk geeft een algemeen beeld van de invulling van de vier thema's (seksuele diversiteit, man-vrouw verhoudingen, culturele diversiteit en verhouding grondwet en uitgangspunten op grond van religieuze en/of andere mens- en maatschappijopvattingen) in de onderwijspraktijk zoals de inspectie die heeft aangetroffen. De beschrijving start met een beeld van de inrichting van het curriculum, de visie en doelen die scholen^{3 2}kiezen, en in hoeverre ze deze borgen. Dus: in hoeverre doen scholen wat ze zeggen. Navolgende paragrafen verbinden het curriculum en de inhoud van de lessen die de school nastreeft met een rijke beschrijving van de realisering daarvan. Dit doen we opnieuw aan de hand van de vier thema's. Hoe geven leraren invulling aan het aanbod, hoe gaan zij om met uitingen van leerlingen rondom deze thema's en welke rol speelt het pedagogisch klimaat daarbij? Voorts geven we een kwalitatieve en kwantitatieve toelichting op de herstelopdrachten en aanbevelingen die voortkwamen uit de schoolbezoeken. Aansluitend volgen samenvattende beelden voor elk van de onderzochte sectoren – po, vo, so en mbo. Het hoofdstuk sluit af met beknopte typering van de inzet en inhoud van het lesmateriaal.

3.1 Het curriculum

Hoe de school invulling wil geven aan thema's waarover zij mogelijk (sterk) verschillen van breed gedragen opvattingen in de samenleving, vinden we terug in:

- de onderwijs – en burgerschapsvisie;
- leerdoelen;
- de manier waarop bestuur en schoolleiding de school stuurt en dit in de praktijk borgt.

In de volgende paragrafen worden deze onderdelen besproken.

3.1.1 *Visieformulering*

Scholen leggen hun visie op onderwijs, idealen en drijfveren, en de na te streven doelen op verschillende manieren vast. Doelen en visies liggen vast in de vorm van algemene beschrijvingen in het schoolplan variërend tot meer specifieke formuleringen in visiedocumenten. Ook de thema's waarover de morele opvattingen van de school afwijken van meerderheidsopvattingen in de samenleving, en de reden waarom die voor de school belangrijk zijn, zijn vaak hier te vinden. De visie van de school op mens en wereld speelt daarbij, al dan niet geëxpliciteerd, vaak een belangrijke rol. In de meer algemene beschrijvingen zijn vaak globaal geformuleerde waarden te vinden. Voorbeelden daarvan zijn waarden als gelijkwaardigheid, verbinding of daadkracht. Doorgaans zijn in de formulering elementen te herkennen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Voorbeelden daarvan zijn dat 'alle leerlingen zich gerespecteerd en gewaardeerd voelen', dat mensen zich 'respectvol naar andere mensen gedragen', of dat de school leerlingen 'wil voorbereiden op een complexe en pluriforme samenleving'. Soms is er sprake van een algemene invulling van de uitgangspunten voor bevordering van burgerschap, door bijvoorbeeld te formuleren dat 'elke leerling is wie hij is, juist door zijn achtergrond'.

^{3 2} De (algemene) onderzoeksresultaten hebben betrekking op de sectoren po/vo/so/mbo. Waar 'school' staat moet ook 'instelling/opleiding' worden gelezen.

Bij (verschillen in) morele opvattingen speelt logischerwijs de richting van de school een belangrijke rol. Richting (of denominatie) is een formeel-juridische categorie die een rol speelt bij onder meer de bekostiging van een school. Maar eerst en vooral is het een inhoudelijk kenmerk, dat aanvankelijk op godsdienstige stromingen betrekking had en zich verbreedde tot mens- en wereldbeschouwingen als basis van waaruit het onderwijs van de school wordt ingekleurd. Waar het gaat om de bekostiging van scholen zijn er ruim tien 'erkende' richtingen.^{3 3} Om daarvan een indruk te geven: in het basisonderwijs omvat het openbaar, rooms-katholiek en protestants-christelijk onderwijs elk ongeveer een derde van de scholen. Een kleine tien procent behoort tot de categorie overig bijzonder. In het vo beslaat het overig bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs ruwweg dertig procent van de scholen, de twee andere groepen omvatten elk ruim twintig procent.^{3 4} Zo'n zeventig procent van alle leerlingen gaat naar een school voor bijzonder onderwijs. Zoals in hoofdstuk 1 naar voren kwam betekent vrijheid van onderwijs dat scholen voor bijzonder onderwijs, binnen de grenzen van wet- en regelgeving, vrij zijn om de inhoud van hun onderwijs te bepalen. Die vrijheid raakt bij uitstek de mens- en wereldopvatting van de school en de daarop gebaseerde visie op onderwijs. Hoewel dat, afhankelijk van de richting van de school, in meer of mindere mate in al het onderwijs merkbaar zal zijn, is dat zeker voor mens- en maatschappijvakken zoals godsdienst en levensbeschouwing en in het pedagogisch handelen het geval. Om een indruk te geven van wat dat in de praktijk betekent, zullen we om te beginnen op basis van de bevindingen de visies van scholen van uiteenlopende richting op dit punt kort typeren.

Bij scholen van openbare signatuur zijn dan vaak algemeen en op verbinding en respect gerichte formuleringen te vinden. Zo staan bijvoorbeeld 'het vormen van jongeren' of 'het opgroeien in een inclusieve samenleving' centraal, waarbij scholen het realiseren van onderwijs dat past bij de leerlingen, als hun opdracht zien.

Algemeen bijzondere scholen gaan vaak uit van een niet-religieuze mens- en wereldbeschouwing, vaak in combinatie met een onderscheidende pedagogisch-didactische aanpak en onderwijs dat vorm krijgt op basis van specifieke opvattingen over opvoeding en onderwijs. Die opvattingen worden in de regel beschreven in de visie van de school. Voorbeelden daarvan zijn door brede vorming gekenmerkt onderwijs waarin persoonlijkheidsvorming centraal staat, of onderwijs gericht op begeleiding tot zelfrealisatie. Waarden die in dit onderwijs een belangrijk rol spelen gaan vaak over autonomie en kritische zin, al dan niet expliciet gecombineerd met beginselen als gelijkheid en democratie.

Op scholen die hun onderwijs op een godsdienstige grondslag baseren, is regelmatig sprake van meer uitgebreide beschrijvingen van de visie op onderwijs, waarbij de godsdienstige opvatting het uitgangspunt is. Variërend naar richting en school fungeert de godsdienstige achtergrond als inspiratie en bron voor verhalen en symbolen, of worden aan godsdienstige beginselen (zoals ontleend aan bijvoorbeeld Bijbel, of Koran en Hadith) meer absolute uitgangspunten ontleend.

Afhankelijk van de denominatie van de school leidt dit, globaal samengevat, tot overdracht van opvattingen en leefregels uit de eigen religieuze traditie, of tot een dialoog-georiënteerde benadering waarin de religieuze traditie als bron van inspiratie en wijsheid wordt gehanteerd.

^{3 3} Het gaat om openbare scholen en scholen op rooms-katholieke, protestants-christelijke, gereformeerd vrijgemaakte, reformatorische, evangelische broedergemeente en evangelische grondslag, vrijescholen en hindoe, islamitische en joodse scholen, evenals om scholen voor algemeen bijzonder onderwijs.

^{3 4} <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03753/table?fromstatweb>

Het is vooral de eerste groep, doorgaans meer orthodoxe scholen (die van uiteenlopende signatuur kunnen zijn, zoals christelijk, joods of islamitisch) waar elementen van de onderwijsinhoud met enige regelmaat tot maatschappelijke of politieke discussie leidt. Een voorbeeld daarvan is een visie op 'christelijk burgerschap' waarbij de school erop gericht is leerlingen vanuit de eigen godsdienstige opvatting voor te bereiden op deelname aan de (seculiere) samenleving. Afhankelijk van de opvattingen van de school betekent dit dat er sprake kan zijn van het afwijzen respectievelijk stimuleren van opvattingen of gedrag dat niet past bij de geloofsopvatting van de school of vanuit de godsdienst belangrijk is. Dit kan dan bijvoorbeeld betekenen dat ongehuwd samenwonen of een homoseksuele levenswijze worden afgewezen, zedig gedrag en kleding worden aangemoedigd, het belang van godsdienstige geschriften (zoals Bijbel of Koran) of overleveringen als bepalend voor de inrichting van het leven aan leerlingen worden voorgehouden, of mannen en vrouwen verschillend geschapen zijn en daarom verschillende taken en rollen op zich moeten nemen. In de uitwerking van de visie van scholen met een meer orthodox-godsdienstige signatuur zijn ook (uitwerkingen van) de basiswaarden van de democratische samenleving zichtbaar, vaak gekoppeld aan notities uit de traditie van de school. Een voorbeeld daarvan op sommige orthodox-christelijke scholen is de gedachte van 'vreemdelingschap' en 'naastenliefde', die leiden tot aandacht voor respectvolle omgang met andersdenkenden. In het algemeen gesproken kenmerken in het christelijk onderwijs vooral scholen van reformatorische, evangelische orthodox protestantse signatuur zich door dergelijke visies op onderwijs en burgerschap, hoewel hier ook binnen richtingen (zoals in het reformatorisch onderwijs) aanzienlijke verschillen zijn. Andere scholen van christelijke signatuur leggen in hun visie (ook bij soms vergelijkbare godsdienstige opvattingen rond bijvoorbeeld homoseksualiteit) andere accenten, zoals het laten prevaleren van de ontwikkeling van leerlingen ook waar die afwijkt of tijdens de schoolcarrière gaat afwijken van de godsdienstige traditie van de school visie van de school, of waar de focus meer ligt op het stimuleren van deelname aan de Nederlandse samenleving. Deze benadering kenmerkt, globaal genomen, onder meer rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen en scholen van gereformeerd-vrijgemaakte signatuur.

Op scholen van islamitische signatuur is sprake van een overwegend vergelijkbare situatie. Ook hier gaat het om meer of minder geprofileerde godsdienstige uitgangspunten die, onder meer waar het gaat om seksuele diversiteit en de omgang tussen vrouwen en mannen, afwijkt van meerderheidsopvattingen in de samenleving. Vanwege de migratie-achtergrond van veel leerlingen op islamitische scholen geldt bovendien dat deze soms opgroeien in omgevingen waarin westerse waarden en de binding met de Nederlandse samenleving niet altijd vanzelfsprekend zijn. Ook worden deze leerlingen soms geconfronteerd met maatschappelijke achterstand, achterstelling en stereotypering. In combinatie met de godsdienstige uitgangspunten van de school leggen beide factoren extra druk op de overdracht van waarden en bevordering van burgerschap, en zoeken islamitische scholen evenwicht tussen de eigen godsdienstige opvattingen en gemeenschap en integratie van leerlingen in de samenleving. Veel scholen kiezen het islamitisch perspectief en stemmen die af op de Nederlandse samenleving en wetgeving. Respectvolle omgang met anderen vormt in de visie dan een van de uitgangspunten, samen met toerusting tot volwaardige deelname aan de samenleving met behoud van de islamitische godsdienstige identiteit.

Aan de Koran ontleende waarden zoals goed gedrag, rechtvaardigheid en medemenselijkheid geven invulling aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook wordt de islamitische godsdienst gebruikt als basis voor het leren van respect en tolerantie voor medemensen en de wereld waarin we leven.

Naast de hiervoor gegeven schets van de visies van scholen, hanteert een deel van de scholen daarnaast een identiteitsverklaring, waarin opvattingen over bijvoorbeeld homoseksualiteit, genderidentiteit, kleding of mediagebruik zijn vastgelegd. Toelating tot de school kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat de ouders/verzorgers de identiteit van de school onderschrijven. Deze werkwijze illustreert ook dat scholen met een specifieke identiteit zich vaak richten op populaties met vergelijkbare (godsdienstige) waarden, en ouders (en leerlingen) vergelijkbare morele opvattingen zijn toegedaan. Waar sprake is van spanningen, gaat het (zoals scholen aangeven, zie hoofdstuk 5) vaak om situaties waarin de maatschappelijke omgeving kritisch is over de opvattingen van de school, of om situaties waarin leraren of leerlingen op enig moment afstand nemen van de opvattingen van de school.

Variatie

Zoals genoemd verschillen scholen in de mate waarin zij in hun visie aandacht hebben voor de onderzochte thema's, variërend van een (vrij) algemene opvatting tot een uitgewerkt visiedocument. Bij een meer uitgewerkte visie is er een directe samenhang met de sterke levensbeschouwelijke opvatting van de school die leidend is bij de invulling van de thema's, bijvoorbeeld op het gebied van seksuele diversiteit, man-vrouw verhoudingen en opvattingen over culturele diversiteit. De mate verschilt waarin binnen die visie de focus ligt op participatie in de samenleving.

Zichtbaarheid visie in de praktijk

Tijdens de schoolbezoeken bracht de inspectie ook in kaart in hoeverre de visie van de school doorwerkt in de lesstof en in de dagelijkse praktijk (zoals blijkt uit les- en algemene observaties), en in hoeverre leerlingen zich herkennen in de visie van de school. Nemen we alle bezochte scholen samen, dan constateren we dat op een grote meerderheid de visie van de school in 'sterke' (53%) of 'redelijke' (27%) mate zichtbaar is in de lesstof, en minder vaak 'enigszins' (15%). Soms is bijvoorbeeld slechts in beperkte mate sprake van een visie, of van het uitwerken of communiceren daarvan. Een vergelijkbaar patroon deed zich voor rond de zichtbaarheid van de visie van de school in de dagelijkse praktijk; vaak in 'sterke' mate (71%), en soms in 'redelijke' mate (13%), 'enigszins' (13%) of 'helemaal niet' (1%). In een uitzonderlijk geval constateerde de inspectie dat leerlingen de regie in de school en in de klas hebben waardoor de visie beperkt van de grond komt. Ditzelfde geldt voor de vraag in hoeverre leerlingen de visie die de school wil uitdragen, herkennen; vaak in 'sterke' mate (63%), en soms in 'redelijke' mate (15%), 'enigszins' (15%) of 'helemaal niet' (1%). Figuur 1 (appendix B) laat zien dat binnen de groep scholen die een herstelopdracht kregen de visie van de school in mindere mate zichtbaar is in de lesstof en in de onderwijspraktijk.

Beoordeling

Vrijheid van onderwijs en het bestaan van scholen van uiteenlopende signatuur bieden veel ruimte voor verschil, ook waar het gaat om verschil in morele opvattingen en thema's waarover in de samenleving (zeer) uiteenlopende opvattingen bestaan. Dat betekent dat ook op voorhand al de nodige verscheidenheid kan worden verwacht, juist ook op het domein van waarden en de bevordering van burgerschap. Immers, de inrichting van het schoolsysteem is ook daarop gericht. Dat blijkt ook het geval. Afgezet tegen de wettelijke opdracht en de begrenzing daarvan stelt de inspectie vast, dat ondanks de verschillen in uitwerking en intensiteit van de visie, de besproken visies passen binnen de mogelijkheden die de wet scholen biedt. Hoewel opvattingen van sommige scholen op onderdelen afwijken van dominante opvattingen in de samenleving, en soms omstreden zijn, gaat het in de eerste plaats om botsende ideeën die passen binnen de vrijheid van onderwijs. Van strijdigheid met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (uitgezonderd een enkel geval) is geen sprake.

3.1.2

Leerdoelen

Waar een visie inzicht geeft in de algemene opvattingen van de school over waar het in het onderwijs over gaat, wat de school belangrijke uitgangspunten vindt en wat daarvan de achtergrond is, laten leerdoelen zien wat dat in de praktijk betekent. Leerdoelen verwijzen naar de kennis, vaardigheden en houdingen die de school wil overdragen en waar ze, als het goed is, in het onderwijs naar toewerkt. Hoewel leerdoelen niet gemist kunnen worden, is bekend dat als het om burgerschap gaat, scholen doorgaans niet over geconcretiseerde leerdoelen beschikken en deze in het beste geval in algemene woorden hebben geformuleerd. Vanwege het inzicht dat leerdoelen kunnen geven in de inhouden die de school wil overdragen, en hoe een school daarbij omgaat met eventuele spanningen, schenkt de inspectie er ook in dit onderzoek toch aandacht aan.^{3 5}

De mate waarin scholen op basis van de visie onderwijsdoelen formuleren verschilt. Een algemeen geformuleerde visie gaat doorgaans samen met een algemene doelformulering. Voorbeelden daarvan zijn het streven om leerlingen op te leiden tot democratische en zelfstandige burgers, of verwijzingen naar voor de school relevante kerndoelen. Hoewel dergelijke algemene doelen vervolgens verder geconcretiseerd en uitgewerkt kunnen worden naar de kennis, houdingen en vaardigheden die de school wil overdragen en aan verder uitgewerkte doelen gekoppeld kunnen, noemen veel scholen in plaats daarvan activiteiten die kunnen bijdragen aan het realiseren van het algemene doel. Wat de school dan bereiken wil, en hoe ze mogelijke gevoelige thema's vorm geeft, is dan niet duidelijk.

Wanneer de visie gedetailleerder is uitgewerkt, gaat dit ook gepaard met duidelijkere geformuleerde doelen, waarin vaak ook de samenhang met de levensbeschouwelijke opvattingen van de school tot uitdrukking komt. Een voorbeeld van een doel op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit is "een tegengelijk te bieden tegen het moderne levensgevoel van seks als consumptieartikel". Voor een deel van de scholen staat overdracht van de levensbeschouwelijke opvattingen rond dergelijke morele thema's centraal. Een aan een islamitische school ontleend voorbeeld daarvan is om, gezien vanuit de Koran, "kinderen te laten worden wie ze zijn". Ook andere op godsdienstige grondslag gebaseerde scholen formuleren dergelijke doelen.

^{3 5} Zie Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. En Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Andere scholen werken hun visie uit in kernwaarden, die ze vertalen naar leerdoelen op het gebied van bijvoorbeeld democratie, participatie en identiteit.

Naast een vertaling van de visie naar doelen die uitdrukking geven aan de leerinhoud die de school wil overdragen, is de visie van een school ook belangrijk voor de manier waarop de school met leerlingen wil omgaan: het pedagogisch klimaat. Voorbeelden daarvan zijn het nastreven van een pedagogisch klimaat dat gekenmerkt wordt door respect en gelijkwaardigheid, of een onderlinge omgang waarin de sturende verantwoordelijkheid van de leraren of de gezagsrelatie tussen leraar en leerling centraal staat.

Beoordeling

De inspectie heeft vrijwel geen situaties aangetroffen waarin de doelen die de school nastreeft strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat (voor de uitzonderingen zie 3.2.7). Wel constateert de inspectie opnieuw^{3 6} dat scholen doorgaans over weinig of geen geconcretiseerde leerdoelen beschikken, zodat deze constatering vooral op de meer algemeen geformuleerde doelen betrekking heeft. Hoewel geen onderdeel van de vragen die in dit onderzoek aan de orde zijn, is dat wel een probleem: geconcretiseerde leerdoelen zijn een belangrijke voorwaarde voor realisering van goed onderwijs, ook voor burgerschapsonderwijs.

In hoeverre sprake is van risico's, of invullingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat heeft de inspectie onderzocht via de inhoud en vormgeving van het onderwijs dat scholen in de praktijk realiseren, onder meer via leermiddelen en lessen (zie paragraaf 3.2).

3.1.3

Sturing

De wijze verschilt waarop scholen sturen op de realisering van de visie en wie daar verantwoordelijk voor is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en kwaliteit van het onderwijs ligt formeel bij het bevoegd gezag van de school. In de praktijk houden bestuur en schoolleiding zich daarmee bezig, of ligt het accent bij de schoolleiding. Zo blijkt dat bij een kleine meerderheid van de bezochte scholen zowel het bestuur als de schooldirectie zicht heeft op de lesinhouden rond burgerschapsonderwijs (52%). Iets minder vaak betreft dit enkel de schoolleiding (44%). In enkele gevallen was er geen enkel zicht op de lesinhouden of lag deze verantwoordelijkheid bij docenten. Figuur 2 (appendix B) suggereert een samenhang tussen de betrokkenheid van het bestuur bij de lesinhouden die raken aan burgerschap enerzijds, en de aanwezigheid van risico's of strijdigheden in de invulling van het onderwijs met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – zoals blijkt uit het al dan niet verstrekken van een herstelopdracht – anderzijds.

^{3 6} Zie Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. En Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Bij een meerderheid van de bezochte scholen constateerden we daarnaast dat de school de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs bewaakt en bevordert vanuit het stelsel van kwaliteitszorg (77%), dat de schoolleiding en het bestuur op de hoogte zijn als lesinhouden niet passen bij de visie van de school of strijdig zijn met de basiswaarden (86%), dat de schoolleiding en het bestuur zicht hebben op opvattingen van leerlingen rond gevoelige onderwerpen die raken aan basiswaarden (95%), dat er vanuit het kwaliteitssysteem van het bestuur sturing plaatsvindt op de borging van het lesaanbod rond burgerschapsonderwijs (69%), en dat het bestuur, wat dit laatste betreft, zorgt voor een adequate rolverdeling tussen bestuur en scholen (82%). Figuur 3 (appendix B) toont dat scholen die een herstelopdracht kregen lager scoorden op de laatste vier aspecten van kwaliteitszorg.

Ook ging de inspectie na in hoeverre scholen de situatie dusdanig hebben ingericht dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat redelijkerwijs bevorderd kunnen worden, en dat er opgetreden kan worden in het geval van strijdigheden in de invulling van het onderwijs of in de uitingen van leerlingen. Bij een meerderheid van de bezochte scholen constateerden we dat de situatie zo was ingericht dat 1) de school (95%) en het bestuur (73%) strijdigheden met basiswaarden van de democratische rechtsstaat zien, 2) de school (90%) en het bestuur (74%) in dat geval optreden, en 3) de school (89%) en het bestuur (83%) de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen. Opnieuw blijkt dat scholen die een herstelopdracht kregen, de situatie minder gunstig hebben ingericht (zie figuur 4 in de appendix B).

Hoe scholen sturen op naleving van deze verantwoordelijkheden is vaak beperkt beschreven. Voor zover van sturing en borging sprake is, vindt dit vaak plaats binnen het bestaande stelsel van kwaliteitszorg. Soms wordt ervoor gekozen om bijvoorbeeld het aanbod gericht op seksuele diversiteit onderdeel te maken van de zelfevaluatie (voor zover daarvan sprake is). In een enkel geval stuurt het bestuur actief op het burgerschapsonderwijs door bestuurlijke doelen op het gebied van burgerschap te formuleren en aandacht te schenken aan de vertaling daarvan naar schooldoelen. Inzicht in en/of sturing op de realisering van activiteiten of uitkomsten van onderwijs treft de inspectie vooralsnog alleen incidenteel aan. Vanwege de toenemende aandacht voor het thema burgerschap, waarvan sinds enige tijd sprake is, wordt relatief vaak gewerkt aan projecten of visiedocumenten gericht op de invulling die de school aan bevordering van burgerschap wil geven. In hoeverre de sturing van onderwijsontwikkeling langs deze lijn blijvend is en wat de effectiviteit daarvan is, laat zich vooralsnog niet beoordelen. Scholen met een specifieke identiteit tenslotte, maken soms gebruik van schooloverstijgende handreikingen, materialen of visies. Vaak speelt daarbij de invulling van gevoelige thema's, waar de opvattingen van scholen botsen met dominante denkbeelden in de samenleving, een belangrijke rol. Op bovenschools niveau wordt voorzien in materiaal waarin een evenwicht wordt gezocht tussen wet- en regelgeving, opvattingen van de school en maatschappelijke sensitiviteit. Dergelijk materiaal kan, afhankelijk van de invulling die daaraan gegeven wordt, scholen helpen om bij de invulling van de eigen identiteit ook recht te doen aan wettelijke eisen. Dat veronderstelt dan ook dat dergelijke materialen in de praktijk leidend zijn, aansluiten bij de opvattingen van leraren, of dat deze bereid zijn daarvan gebruik te maken.

De verantwoordelijkheid voor de keuze van lesmaterialen bij de thema's (zie ook paragraaf 3.2) wordt op verschillende manieren geregeld. Zo kan het zijn dat de individuele leraar verantwoordelijk is voor de selectie van (aanvullend) materiaal (zie figuur 5 in de appendix B voor een overzicht verkregen uit de vragenlijstdata). Ook is sprake van scholen waar werkgroepen of vaksecties verantwoordelijk zijn voor de selectie van lesmateriaal. Meer algemeen wordt in (vak)leerplannen het aanbod beschreven en de materialen die daarbij worden gebruikt, en (meer of minder) zichtbaar gemaakt in hoeverre daarmee invulling wordt gegeven aan de kerndoelen.

De borging van de inhoud vindt soms plaats via een (visie)document. Soms wordt daarin dan tevens beschreven welke onderdelen waar aan bod komen. Ook zijn er scholen die werken met een overkoepelend identiteitsdocument, waarin wordt beschreven hoe de school het onderwijs op specifieke thema's invult, hoe de identiteit wordt ingevuld en wie daar binnen de school verantwoordelijk voor zijn.

Zo'n aanpak richt zich veelal op specifieke punten, zoals – afhankelijk van de richting van de school – de interpretatie van godsdienstige uitgangspunten (zoals op bijvoorbeeld islamitische of joodse scholen), of (meer algemeen) de invulling die aan leergebieden zoals godsdienst of burgerschap en andere identiteitsgevoelige vakken gegeven wordt. In enkele gevallen trof de inspectie situaties aan waarin de school leermateriaal aanpast, omdat dit volgens de school niet past bij de identiteit van de school.

Algemeen beeld

De inspectie stelt vast dat de sturing en borging van het burgerschapsonderwijs in het algemeen beperkt ontwikkeld is.^{3 7} Een uitzondering daarop vormen scholen met een specifieke levensbeschouwelijke identiteit, waar de uitwerking van die identiteit bij specifieke personen of werkgroepen is belegd of de gevoeligheid van de uitwerking die de school aan thema's (zoals seksuele diversiteit) geeft aanleiding is daar gericht op te sturen. Voor scholen met een meer algemene identiteit is dat beduidend minder het geval. Daarbij lijkt onder meer het gegeven dat vanwege het ontbreken van een specifieke identiteit die uitwerking vraagt en de afwezigheid van overtuigingen die kunnen schuren met meer algemene opvattingen in de samenleving, niet de behoefte wordt gevoeld verdere aandacht aan mogelijk gevoelige thema's te geven. Dat bevestigt nog eens de eerdere constatering van de inspectie, dat het vooral scholen met een specifieke identiteit zijn waar de uitwerking van burgerschap en vooral daaraan gerelateerde thema's waar opvattingen van de school afwijken van die in de samenleving gericht aandacht krijgen.

^{3 7} Zie Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Meer algemeen bestaat op scholen waar de levensbeschouwelijke achtergrond als essentieel kenmerk wordt gezien, doorgaans veel aandacht voor de vormgeving van de identiteit van de school. Tegen die achtergrond krijgt ook de invulling van burgerschap en daarmee verbonden 'gevoelige' thema's aandacht en worden soms als (potentiële) inperking van onderwijsvrijheid ervaren. Een actieve, sturende opstelling over burgerschap ligt dan voor de hand. Dat betekent overigens niet dat besturen altijd voldoende bekend zijn met de betekenis van de opdracht tot bevordering van burgerschap en soms overwegend gericht zijn op de vormgeving van de identiteit van de school.

Voor de sturing van burgerschapsonderwijs betekent dit dat, ook als het thema aandacht heeft, het primaat ligt bij de identiteit van de school. Een risico is dan dat het belang van de burgerschapsopdracht onvoldoende wordt meegenomen. Dit speelt onder meer in situaties waar religieuze experts een rol spelen bij de invulling van burgerschapsonderwijs. Een (uitzonderlijk) voorbeeld daarvan is de situatie waarin een geestelijke autoriteit verantwoordelijk is voor de toetsing van lesmateriaal. Deze toetsing wordt gestuurd vanuit de godsdienstige opvatting van de school en wettelijke voorschriften zijn hierbij secundair. Dit leidde tot het onleesbaar maken van onderdelen van lesmateriaal rond seksualiteit. Hoewel het scholen vrij staat de inhoud van het lesmateriaal te bepalen en zo'n handelwijze op zichzelf niet in strijd is met wet- en regelgeving, illustreert het de soms eenzijdige gerichtheid op bewaking van de eigen identiteit, waarbij burgerschap op het tweede plan staat. Voor de borging van de kwaliteit van burgerschapsonderwijs is zo'n situatie weinig ideaal. Het leidt ook tot risico's rond alertheid op strijdigheid met basiswaarden en proactieve bevordering daarvan als de situatie daartoe aanleiding geeft. Ook kan het ertoe leiden dat niet aan de wet wordt voldaan omdat de school geen aanbod heeft bij alle kerndoelen.

3.1.4

Conclusie

Afgezet tegen de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap en de grenzen hiervan, concludeert de inspectie dat de door scholen geformuleerde visies, kerndoelen en borging in de regel passen binnen wat de wet van scholen vraagt (voor de scholen die hierop een uitzondering vormen zie paragraaf 3.2.7). Waar de visie van de school op bevordering van burgerschap gestoeld is op specifieke godsdienstige uitgangspunten die samengaan met opvattingen die afwijken van meerderheidsopvattingen in de samenleving, maken scholen gebruik van de daarvoor bedoelde vrijheid van onderwijs. In de meeste situaties vormen de godsdienstige uitgangspunten van de school de basis voor de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en kiezen scholen voor verbinding van deze waarden met uitgangspunten uit de religieuze bronnen van de school.

Ook de borging van de inhoud varieert: via organisatie van werkgroepen en vaksecties, tot individuele leraren of religieuze specialisten die de identiteit van de school voor het burgerschapsonderwijs uitwerken en verantwoordelijk zijn voor het lesmateriaal. Aan de basis van deze selectie ligt bij scholen met een godsdienstige achtergrond vaak een visiedocument, waarin wordt uitgedrukt wat wenselijk en onwenselijk is bij de genoemde thema's. In enkele gevallen stuurt het bestuur actief op het formuleren van doelen op het gebied van burgerschapsvorming. De sturing en borging van het burgerschapsonderwijs vraagt naar het oordeel van de inspectie versterking op het bestuurlijke niveau, gebaseerd op een goed inzicht in het beoogde curriculum en de gerealiseerde onderwijspraktijk, een actieve invulling van het burgerschapsonderwijs en, waar sprake is van een specifieke godsdienstige of levensbeschouwelijke identiteit of mogelijke risico's, gerichte bepaling van de toespitsing daarvan.

3.2

Het onderwijs in de praktijk

Belangrijker nog dan de opvattingen en voornemens van de school over inhoud en aanpak, is de invulling die daar in de dagelijkse praktijk aan gegeven wordt. Daarbij speelt het geplande curriculum een belangrijke rol, maar ook de mate waarin de school dat daadwerkelijk uitvoert, evenals niet geplande en al dan niet bewuste inhouden, waarden en betekenisgeving die worden overgedragen. Kortom, dat wat wel het 'verborgen curriculum' wordt genoemd. Juist ook waar het gaat om thema's waar morele oriëntaties een belangrijke rol spelen zijn, doen naast de formeel geplande lesinhouden informele boodschappen er evenzeer toe.

Het onderzoek richt zich daarbij op de lesstof die in de praktijk wordt aangeboden, het klimaat waarin dat gebeurt en de manier waarop leraren reageren op uitingen van leerlingen. Daarbij staan vooral de thema's waarover soms (sterke) verschillen van opvatting bestaan centraal.

Vervolgens komt aan de orde hoe leraren worden toegerust om invulling te geven aan deze thema's. Tenslotte volgt een typering van de onderwijspraktijk in de sectoren waar de inspectie onderzoek deed: het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

3.2.1

Invulling van het lesaanbod

Leraren geven op verschillende manieren invulling aan het lesaanbod rond thema's waar de opvattingen van de school kunnen verschillen van die van de meerderheid in de samenleving. In het primair en speciaal onderwijs geven leraren aan continu te werken aan het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast worden in het voortgezet (speciaal) onderwijs vaker ook specifieke lessen of vakken gebruikt.

Seksuele diversiteit. De invulling van de onderwijspraktijk gericht op seksuele diversiteit verschilt van zeer beperkte aandacht tot een aanbod op basis van leerlijnen en bijbehorende doelen. De bevindingen op dit punt stemmen overeen met het beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam, dat de inspectie enkele jaren geleden naar dit thema deed.^{3 8}

Op sommige openbare, confessionele en algemeen bijzondere scholen werken leraren gericht aan leerdoelen zoals die zijn geformuleerd op het vlak van seksuele diversiteit. Hierbij stemmen de leraren het onderwijs af op de ontwikkelingsfase van de leerling en het bijbehorende leerjaar en hebben leraren onderling, of in werkgroepen of vaksecties overleg over de vormgeving van het aanbod. Ook participeren scholen in activiteiten, zoals projecten als Paarse Vrijdag (waar school en leerlingen de positieve opstelling ten opzichte van seksuele diversiteit kunnen laten zien door paars te dragen) of landelijke projecten als Lentekriebels over relaties, seksualiteit en seksuele weerbaarheid.

Naast deze doelgerichte en samenhangende onderwijsinvulling op het gebied van seksuele diversiteit zijn er scholen waar de aandacht voor seksualiteit en seksuele diversiteit beperkter is en/of een reactieve invulling krijgen. Vaak komt aandacht voor seksuele diversiteit beperkt en incidenteel aan bod en ontbreekt een samenhangende benadering. Een aantal scholen geeft aan dat als het onderwerp zich aandient, er een passend aanbod is. Dat betekent in de praktijk dat het thema slechts weinig of slechts gedeeltelijk aan de orde komt, omdat er geen aanleiding toe lijkt.

Dat klemmt temeer omdat vaak weinig proactieve aandacht voor risico's bestaat, zodat de aandacht vooral reactief is en afhankelijk van de aanleidingen die zich (al of niet) voordoen.

^{3 8} Zie Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Bij bijzondere scholen waar op grond van de godsdienstige achtergrond specifieke opvattingen over seksuele diversiteit bestaan (zoals rond homoseksualiteit of geslachtsverandering) kleuren deze ook de inhoud van het onderwijs. Wat dat in de praktijk betekent, hangt onder andere af van de (verschillende) invulling die leraren daar in de praktijk aan willen geven. Voorbeelden daarvan zijn invullingen volgen van de methoden die de school gebruikt, leraren die inspelen op wat zich vanuit de leerlingen aandient of leraren die, ongeacht de visie van de school, er op eigen wijze aandacht aan geven vanwege het belang dat ze daaraan hechten. Andere confessionele scholen stellen zich terughoudend op en nemen geen deel aan bijvoorbeeld Paarse Vrijdag omdat hiermee homoseksualiteit gepromoot zou worden.

Op scholen die op grond van de godsdienstige uitgangspunten afwijzend staan tegenover homoseksualiteit, wordt het onderwijs doorgaans gekenmerkt door overdracht van de opvatting dat seksuele diversiteit niet past binnen de godsdienstig opvatting, in combinatie met het uitdragen van het belang van het door naastenliefde ingegeven respect voor alle mensen, ongeacht de opvattingen die mensen zijn toegedaan. Scholen variëren daarbij in het accent dat enerzijds kan liggen bij de overdracht van eigen waarden, of anderzijds gericht is op het bevorderen van autonomie, gelijkwaardigheid en het maken van eigen keuzes vanuit het besef dat leerlingen zich ontwikkelen en zeker in de puberteit tot andere inzichten en overtuigingen kunnen komen. Voorbeelden hiervan zijn leraren die leerlingen uitnodigen zich in te leven in andere perspectieven, en leerlingen bijvoorbeeld vragen te beschrijven hoe het zou zijn voor iemand die in de school ergens anders over denkt of voelt. Naast de overdracht van de levensbeschouwelijke opvatting van de school besteden leraren vaak nadrukkelijk aandacht aan andere opvattingen in de samenleving en richten zij lessituaties in waarin leerlingen hun eigen, van de waarden van de school afwijkende opvattingen, kunnen uiten. Ook is het handelen van de leraren gericht op leerlingen te leren zich verdraagzaam op te stellen tegenover mensen met andere opvattingen. Een voorbeeld daarvan is een islamitische school die een inclusieve identiteit kiest als uitgangspunt voor haar godsdienst onderwijs, ook op het gebied van seksuele vorming. Onderdeel daarvan is het bespreken van homoseksualiteit en een personeelsbeleid waarin ruimte is voor homoseksueel personeel.

Op andere scholen met een geprononceerde godsdienstige identiteit doet zich rond het thema seksuele diversiteit meer spanning voor. Vaak wordt dan gestreefd naar een genuanceerde benadering, waarin naast een nadrukkelijk accent op de eigen opvattingen over seksualiteit en seksuele diversiteit ook aandacht gaat naar opvattingen die de school afwijst, en leerlingen een respectvolle opstelling ten opzichte van die opvattingen wordt voorgehouden. De inspectie stelt vast dat scholen daaraan enerzijds serieus invulling willen geven, maar anderzijds algehele acceptatie van homoseksualiteit afwijzen. De dubbele boodschap die daarin meekomt kan, zeker waar het homoseksuele leerlingen of leraren binnen de school betreft, leiden tot situaties waarin, ondanks de positieve bejegening rond de personen die het betreft, de ruimte voor autonome persoonsvorming onder druk staat. Daarnaast is sprake van scholen waarin van minder nuancering sprake is, het accent ligt bij afwijzing van seksuele diversiteit en waarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en autonomie met betrekking tot dit thema weinig expliciet worden gemaakt.

In het algemeen constateert de inspectie dat scholen voldoen aan de eisen van wet- en regelgeving die hier van toepassing zijn (voor uitzonderingen, zie paragraaf 3.2.7).

Man-vrouw verhoudingen. De invulling van de onderwijspraktijk op het gebied van de gewenste omgang tussen jongens en meisjes of de verhouding tussen mannen en vrouwen wordt gekenmerkt door vergelijkbare verschillen. Op de meeste scholen is geen sprake van geëxpliciteerde opvattingen waarin de school afwijkt van mainstream-opvattingen in de samenleving. Dat betekent overigens niet dat geen sprake kan zijn van aandachtspunten voor de school, zoals in een stereotyperende, vrouwonvriendelijke en/of geseksualiseerde straatcultuur. Scholen en leraren zijn zich wisselend bewust van de context waarin leerlingen opgroeien en de soms eenzijdige boodschappen die zij meekrijgen. Een voorbeeld daarvan is de genoemde straatcultuur met een minderwaardige opvatting over vrouwen in taal en gedrag. Ook als leraren oog hebben voor deze risico's, lukt het niet altijd hiervoor een adequaat aanbod in te richten.

Op sommige scholen met een specifiek godsdienstige signatuur wordt aan verschillen tussen jongens en meisjes een grote rol toegekend. Dit betreft een aantal (maar niet alle) orthodox-christelijke en islamitische scholen. Daarbij kan sprake zijn van kledingvoorschriften voor meisjes zowel als jongens, nadruk op zedige kleding en gedrag, of het ontmoedigen van vrije contacten tussen jongens en meisjes. Op sommige scholen van islamitische en joodse signatuur is daarbij bovendien sprake van gescheiden groepering van jongens en meisjes, binnen hetzelfde lokaal, in verschillende klassen of gescheiden gebouwen. Een ander aspect daarvan is de opvatting dat verschillen tussen mannen en vrouwen samengaan met verschillen in taken en rollen voor beide seksen. Dat betekent bijvoorbeeld dat voor meisjes en vrouwen vooral aan verzorgende rollen moet worden gedacht en voor jongens en mannen een dominante positie is weggelegd. Wanneer dergelijke overtuigingen er niet toe leiden dat in het onderwijs voor jongens en meisjes onderscheid naar niveau of leerstof wordt gemaakt, biedt de vrijheid van onderwijs scholen ruimte hier eigen keuzes te maken. Die vrijheid wordt ook hier begrensd door de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder gelijkwaardigheid en autonomie.

Op andere scholen wordt vanuit de visie accent gelegd op het belang van persoonlijke ontwikkeling en geven dat in de onderwijspraktijk actief invulling. Voorbeelden daarvan zijn scholen die in de schoolgids bewust kiezen voor afbeeldingen van atypische sekserollen (zoals een jongen achter een naaimachine) en leraren die erop gericht zijn leerlingen te laten werken met materialen en kleuren die als stereotype 'mannelijk' of 'vrouwelijk' worden gezien. De inspectie constateert ook dat op scholen waar opvattingen over sekseverschillen geen (expliciete) rol spelen, zoals in het openbaar onderwijs, geen aandacht geschonken wordt aan (minderheids)opvattingen over onderscheiden taken en rollen voor mannen en vrouwen en de dominante moraal als vanzelfsprekend uitgangspunt wordt gehanteerd.

Culturele diversiteit. Scholen en leraren zijn zich vaak goed bewust van de noodzaak om leerlingen om te leren gaan met de diversiteit in de samenleving, waarbij het accent vaak ligt op etnische en religieuze verscheidenheid. Naast gebruik van de inhoud van lesmethoden benutten leraren daarvoor ook andere vormen, zoals het kijken en nabespreken van het (jeugd)journaal. Ook het organiseren van buitenschoolse activiteiten, zoals een uitwisseling met een andere school, een synagoge of moskee, een bezoek aan instellingen zoals een bejaardentehuis of azc.

In het v(s)o zien scholen veel mogelijkheden om "de samenleving binnen te halen" of "met de school de samenleving in te gaan", bijvoorbeeld door mee te doen aan een (nationaal) debat of de maatschappelijke stage. Ook in de mediatheek van scholen is het streven naar (kennismaking met) diversiteit soms goed zichtbaar, bijvoorbeeld in de selectie van materialen over verschillende levensbeschouwelijke opvattingen, culturen en dergelijke.

Aandacht voor maatschappelijke diversiteit is voor scholen met een sterk homogene leerlingenpopulatie niet altijd eenvoudig. En ook op scholen met een heterogene leerlingenpopulatie kunnen leerlingen risico's lopen bij de verwerving van basiswaarden die belangrijk zijn voor de opstelling ten opzichte van maatschappelijke diversiteit. Zo kan het zijn dat leerlingen stereotype, of discriminerende opvattingen hebben over mensen van andere komaf en komen ze daar ook weinig of niet mee in aanraking. Evenzo kan op heterogeen samengestelde scholen sprake zijn van groepsvorming langs bijvoorbeeld etnische grenzen, bevestiging van vooroordelen en onderscheid op basis van achtergrond. De manier waarop deze risico's proactief aandacht krijgen, varieert tussen scholen en leraren. Voorbeelden daarvan zijn leraren die in de lessen veel aandacht vragen voor de culturele verschillen en gebruiken, of leraren die dat veeleer reactief doen, bijvoorbeeld als discriminerende uitspraken van leerlingen daar aanleiding toe geven.

Overige thema's. Spanningen tussen de specifieke opvattingen van of op scholen, en breed gedeelde opvattingen in de samenleving kunnen zich, naast de thema's waarop dit onderzoek zich richt, rond allerlei onderwerpen voordoen. Waar dat in de situatie van de school relevant was, schonk de inspectie ook daar aandacht aan. Een illustratie daarvan is de wijze waarop leraren ruimte bieden voor bijvoorbeeld politieke of religieuze standpunten van leerlingen die afwijken van wat de meeste leerlingen vinden, of waarmee de leraar zelf verlegen is. Het blijkt niet altijd vanzelfsprekend ruimte hiervoor te bieden of actief aandacht te geven aan de verschillende perspectieven die mogelijk zijn. Naast leraren die dergelijke opvattingen negeren of niet serieus nemen, waren er eveneens ook leraren die rond omstreken onderwerpen actief de verschillen opzochten, zoals de ruimte en het respect die een godsdienstig minderheidsstandpunt kreeg in een discussie over Zwarte Piet.

Waar het gaat om het leren omgaan met diversiteit valt op dat aandacht van scholen voor waarden zoals gelijkwaardigheid zich vaak lijkt te beperken tot etnische en religieuze verscheidenheid. Van aandacht voor verscheidenheid naar sociaaleconomische achtergrond of inclusiviteit voor jongeren met een beperking is veel minder sprake. Vooral op scholen met een op dergelijke kenmerken homogene samenstelling of een specifieke doelgroep, zoals een categoriaal gymnasium ligt hier een punt van aandacht en bestaat het risico dat leerlingen of leraren zich beperkt leren inleven in leerlingen met andere sociale achtergronden of mogelijkheden. Diversiteit wordt nog vaak beperkt opgevat, zodat potentiële aandachtspunten voor bevordering van basiswaarden zoals gelijkwaardigheid en begrip voor anderen, vaak weinig aandacht krijgen.

Beoordeling

Bij de invulling van onderwijsinhouden rond thema's waarover de morele opvattingen in samenleving en school uiteen kunnen lopen, heeft de inspectie in het algemeen geen situaties aangetroffen waar scholen in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat handelen (voor situaties waarin dat wel het geval is, zie paragraaf 3.2.7). De vrijheid van scholen biedt scholen veel ruimte eigen morele opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking te brengen.

De bevindingen laten zien dat vooral scholen met een specifieke identiteit deze ruimte gebruiken om eigen opvattingen, ook waar deze van meerderheidsopvattingen afwijken, tot uitdrukking te brengen. Dat scholen binnen de grenzen van wet- en regelgeving blijven, betekent overigens niet dat de situatie onverdeeld positief is. Zo zijn de verschillen tussen scholen groot, krijgt actieve bevordering van basiswaarden vaak slechts beperkt invulling en is soms weinig oog voor de risico's.

3.2.2 *De inrichting van het pedagogisch klimaat*

Naast de inhoud van onderwijs doet ook de manier waarop dat wordt overgedragen en de setting waarin dat gebeurt ertoe. Het pedagogisch klimaat speelt dus een belangrijke rol, onder meer vanwege de betekenisgeving en toepassing die plaatsvindt in de interactie tussen leerlingen en leraar en de (ook impliciete) boodschappen die daarbij worden overgedragen.

Juist bij bevordering van waarden, waar het niet alleen gaat om overdracht van kennis maar veeleer om het bevorderen van houdingen, zijn veiligheid, toon en atmosfeer, ruimte voor uitwisseling, toepassing en voorleven belangrijke factoren. Voor bevordering van burgerschap blijkt schoolklimaat een van de belangrijkste factoren te zijn.^{3 9}

De inspectie stelde al eerder vast dat, ondanks het belang van het schoolklimaat voor burgerschap, die relatie door veel scholen niet wordt gelegd.^{4 0} Hoewel scholen in het algemeen voldoende oog hebben voor sociale veiligheid en schoolklimaat, bestaat er het nodige verschil in de sturing van schoolklimaat en het pedagogisch handelen en is van gerichte inzet voor realisering van onderwijsdoelen vaak geen sprake. Dat geldt ook voor bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen met een specifieke identiteit, maar ook andere, zijn er relatief vaak op gericht het pedagogisch klimaat te laten aansluiten op de levensbeschouwelijke opvattingen van de school en de doelen die de school bereiken wil. Dit uit zich bijvoorbeeld in normen voor gedrag van de leraar en de wijze waarop zij omgaan met bijvoorbeeld afwijkende opvattingen van leerlingen. Scholen kunnen zich er bijvoorbeeld op richten, om in het onderwijs actief duidelijk te maken dat leerlingen andere keuzes mogen maken en een verdraagzame opstelling naar andere mensen waardevol is.

Op enkele scholen die in het onderzoek betrokken werden, krijgt die verbinding concreet invulling door kernwaarden te formuleren die de basis vormen voor het pedagogisch klimaat. Scholen drukken daarin uit wat ze van wezenlijk belang vinden en streven ernaar daarmee richting te geven aan het gewenste gedrag van leerlingen en leraren, zodanig dat de idealen van de school zichtbaar zijn en worden voorgeleefd. Scholen verschillen vervolgens in de mate waarin daaraan ook in de praktijk gevolg gegeven wordt. Vaak gaat het om documenten waarin de idealen klinken die de school belangrijk vindt en nastreeft, maar van verdere sturing en concrete afspraken over wat dat in de praktijk betekent en regelmatige reflectie op de realisering daarvan is vaak veel minder sprake.

^{3 9} Zie H. Nieuwelink, M. Boogaard, A.B. Dijkstra, E. Kuiper & G. Ledoux (2017). *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

^{4 0} Zie Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Benutting van het pedagogisch klimaat om leerlingen actief uit te nodigen tot meningsvorming en het verkennen van alternatieve perspectieven is op veel scholen en voor veel leraren nog geen vanzelfsprekendheid. Hoewel de inzet van het pedagogisch handelen onderdeel is van de autonomie van de school, waarbij scholen ook eigen keuzes kunnen maken in de mate waarin ze leerlingen door inzet van actieve werkvormen met andere gezichtspunten willen laten kennismaken, betekent dit dat er zich in de praktijk gemiste kansen voordoen om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen. Dat kan onderdeel zijn van bewuste pedagogisch-didactische keuzes, maar vaak is sprake van situaties waarin leraren weinig oog hebben voor de mogelijkheden die zich voordoen en het belang om die situaties te benutten. Zo zagen wij een voorbeeld waarin leerlingen zich verwonderden over seksuele diversiteit en de leraar deze kans niet benutte om bijvoorbeeld begrip voor anderen te bevorderen. Ook zagen we gemiste kansen wanneer leerlingen een van de klas politiek afwijkend standpunt uitten en hier verder niet op in werd gegaan.

Het pedagogisch klimaat krijgt ook vorm in uiterlijke kenmerken, zoals de aankleding van het schoolgebouw. Voorbeelden daarvan zijn kunstwerken of posters in centrale ruimten en leslokalen zoals een poster met de tekst "wij horen bij elkaar", posters met de omgangsregels binnen de school, of een kunstwerk bij de ingang van de school, waarin de levensbeschouwelijke uitgangspunten van de school worden verbeeld. Daarbij kan het gaan om concrete en identiteitsbepalende aspecten, zoals op een islamitische school waar als onderdeel van de weergave van de godsdienstige uitgangspunten ook (afwijzende) opstelling over homoseksualiteit en de kledingvoorschriften zichtbaar worden gemaakt.

3.2.3 *De omgang met uitingen van leerlingen*

Dat schoolklimaat en pedagogisch handelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat blijkt ook wanneer leerlingen zich uiten op een manier die strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en het belang van correctie daarvan, en benutting van dergelijke situaties om de betekenis van basiswaarden concreet te maken.

Het onderzoek laat de nodige variatie zien in de invulling die scholen hieraan geven. Positieve illustraties zijn bijvoorbeeld actief reagerende leraren en de organisatie van een proactief onderwijsaanbod. Een voorbeeld van actief reageren betreft een school die gastsprekers uitnodigt, om leerlingen inzicht te geven in wat onlinepesten voor gevolg kan hebben. Bij een andere school spelen vergelijkbare aanleidingen, waarbij leerlingen discriminerende uitlatingen doen over mensen met andere culturele achtergronden die voor leraren aanleiding zijn de leerlingen daarop aan te spreken en de ouders uit te nodigen voor een gesprek.

Negatieve illustraties zijn situaties waarin (een deel van de) leraren, hoewel ze de uitingen van leerlingen horen of zien, deze niet corrigeren en onbesproken laten. Een voorbeeld hiervan is niet reageren op het taalgebruik van leerlingen waaruit een minderwaardige opvatting over vrouwen blijkt. Hoewel dat in sommige situaties een uiting van doordacht handelen kan zijn, gaat het vaker om het ontbreken van gevoeligheid voor het problematische karakter van dergelijke (bijvoorbeeld stereotyped of discriminerende) uitingen of opvattingen waarin een respons niet als taak wordt gezien.

Een voorbeeld is dat scholen die weliswaar op individuele uitingen van leerlingen reageren, bijvoorbeeld door te stellen dat discriminerend taalgebruik niet gewenst is, geen oog hebben voor het structurele karakter en de achtergrond van dergelijke uitingen, en nalaten de dieperliggende oorzaken te adresseren en/of een structureel aanbod te organiseren waarin de basiswaarden die onder druk staan, zoals verdraagzaamheid, stelselmatig te bevorderen.

Daarbij kan ook sprake zijn van onvoldoende handelingsbekwaamheid van de school. Dat hangt zowel samen met onvoldoende ontwikkelde competenties van leraren om met dergelijke, soms ingewikkelde situaties om te gaan, als met oorzaken binnen de organisatie van de school. Vaak is sprake van het ontbreken van een duidelijk en gezamenlijk beeld van het gewenste pedagogische klimaat, onvoldoende oog voor risico's en de taak van de school, maar ook organisatorische gebreken zoals langdurige afwezigheid van de directeur. In het laatste geval zijn leraren meer bezig met basale organisatorische kwesties en lukt het niet om gemaakt afspraken rondom de omgang met leerlingen, in de praktijk te brengen.

3.2.4 *De toerusting van leraren*

Een andere reden waarom het leraren niet altijd lukt om kansen om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen hangt samen met de mate waarin leraren hierin ondersteund worden en beschikken over de vaardigheden om bijvoorbeeld een goed onderwijsleergesprek te voeren. Het is geen vanzelfsprekendheid om over mogelijk beladen thema's als seksuele diversiteit of (van de meerderheid afwijkende) politieke voorkeuren te spreken. Hiervoor moeten leraren worden ondersteund, bijvoorbeeld in de vorm van professionalisering en intervisie.

Enkele scholen hebben hier een begin mee gemaakt, bijvoorbeeld door een werkgroep in te richten die verantwoordelijk wordt voor de invulling van het burgerschapsonderwijs en die leraren ondersteunt in de manier waarop zij met leerlingen in gesprek gaan over thema's die hieraan raken.

3.2.5 *Botsende waarden*

Het tot uitdrukking brengen van de eigen morele opvattingen in de invulling van het onderwijs kan gepaard gaan met belemmeringen of spanningen. Een meerderheid van de bezochte scholen heeft hiermee te maken (63%). Specifiek gaf 22 procent aan spanningen of belemmeringen te ervaren binnen de school. Zo constateerde de inspectie binnen een school conflicten en visieverschillen tussen leraren, tussen de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad en de directie. Andere scholen gaven aan zoekende te zijn naar eenduidige standpunten, bijvoorbeeld over van seksuele diversiteit, of uitten hun onvrede over gebrekkige onderlinge communicatie. Daarnaast ervaart 44 procent van de bezochte scholen belemmeringen of spanningen tussen de school en ouders. Ter illustratie: Eén school mijdt bewust confrontaties met ouders door onderwerpen als seksuele voorlichting, biologie of prangende maatschappelijk kwesties te negeren. Andere scholen merken op dat ouders moeite hebben met hun vrijzinnige en progressieve handelwijze, en dat deze ouders bijvoorbeeld bezwaar maken tegen lessen over homoseksualiteit. Tot slot ervaart 36 procent van de bezochte scholen belemmeringen of spanningen tussen de school en de samenleving. Zo benoemen meerdere scholen het gevoel onder een vergrootglas te liggen en haar opvattingen steeds nadrukkelijker te moeten uit leggen of verdedigen. Meerdere scholen wijzen daarnaast op discrepanties tussen opvattingen die leerlingen op school en 'op straat' meekrijgen. Figuur 6 (appendix B) toont dat dergelijk belemmeringen of spanningen in grotere mate kenmerkend zijn voor scholen die de inspectie een herstelopdracht gaf.

De inspectie ging ook na of de wettelijke invulling van de vrijheid van onderwijs voor de school voldoende duidelijkheid biedt over de ruimte en grenzen om eigen morele opvattingen tot uitdrukking te brengen. Bij zo'n twee derde van de bezochte scholen (65%) is sprake van een sterk bewustzijn van de wettelijke plicht tot de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Bij krap een derde van de scholen was er sprake van een redelijk bewustzijn (30%), bij vier scholen 'enigszins' (5%). De laatste groep scholen heeft bijvoorbeeld wel passende lesmethoden in huis, maar zet die slechts beperkt in, of bevindt zich in de oriënterende fase wat betreft het invullen van de burgerschapsopdracht. Figuur 7 (appendix B) toont dat scholen waar de inspectie een herstelopdracht gaf in mindere mate bewust zijn van haar wettelijk plichten.

Een vergelijkbaar patroon doet zich voor bij de vraag in hoeverre scholen zich bewust zijn van de wettelijke grenzen aan de vrijheid van het onderwijs. Een meerderheid van de scholen is zich hier 'sterk' van bewust (60%), ongeveer een kwart 'redelijk' (24%), en een kleine minderheid 'enigszins' (4%) of 'helemaal niet' (3%). Figuur 8 (appendix B) splits deze statistieken uit naar scholen die wel of geen herstelopdracht kregen. Opvallend zijn twee scholen die zich 'helemaal niet' bewust zijn van de wettelijke grenzen. Deze scholen stellen te doen wat zij nodig vinden voor de kinderen en geen grenzen te ervaren aan de vrijheid van onderwijs.

Op scholen met opvattingen die (sterk) afwijken van meerderheidsopvattingen in de samenleving, wordt die 'botsing' vooral in de praktijk van de lessen en omgang met leerlingen zichtbaar. Scholen zoeken daarbij, al dan niet bewust, naar een balans tussen de overdracht van de eigen levensbeschouwelijke overtuiging en het bevorderen van basiswaarden. Illustratief is het thema homoseksualiteit, dat op de meer orthodoxe scholen van uiteenlopende signatuur (zoals islamitisch, reformatorisch, evangelisch, gereformeerd-vrijgemaakt, joods) op grond van godsdienstige opvattingen wordt afgewezen. Hoewel scholen variëren in de mate van afwijzing,^{4 1} delen ze de spanning tussen enerzijds de dominante maatschappelijke opvatting waarin heteroseksualiteit en homoseksualiteit als volledig gelijkwaardig worden gezien, tegenover anderzijds de gereserveerde houding vanuit de godsdienstige traditie van de school. Dit leidt tot verschillende onderwijspraktijken, waarin de toepassing van waarden in meer of minder mate botst. Onderwijsvrijheid geeft scholen enerzijds de ruimte om de eigen, afwijzende godsdienstige opvatting aan leerlingen voor te houden, maar de wettelijke burgerschapsopdracht en kerndoelen vragen anderzijds van scholen waarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en autonomie te bevorderen. Onderwijsvrijheid betekent bovendien dat scholen ruimte hebben de opvattingen over de (on)wenselijkheid van leefstijlen onderdeel te laten zijn van het lesaanbod. Dat betekent in de praktijk aan de ene kant dat de school een aanbod kan verzorgen waarin de voorkeur voor een leefstijl (en ook de afwijzing van homoseksualiteit) tot uiting komt. Het betekent ook dat een school in het aanbod tot uitdrukking moet brengen dat mensen die andere keuzes willen maken gelijkwaardig zijn en een verdraagzame opstelling geboden is. En ook dat mensen, waaronder de leerlingen van de school, eigen keuzes kunnen maken.

4 1 Globaal gezegd gaat het om een gereserveerde opstelling ten opzichte van de homoseksuele geaardheid, acceptatie van de homoseksuele geaardheid in combinatie met afwijzing van een homoseksuele leefwijze, en afwijzing van een homoseksuele leefwijze als godsdienstig uitgangspunt gecombineerd met het actief ruimte geven aan autonome keuzes en individuele verantwoordelijkheid.

Dit kan in de praktijk vervolgens betekenen dat leerlingen die eigen keuzes willen maken, die keuze als normafwijkend ervaren en drempels kunnen ervaren, evenals weinig steun of herkenning in voorbeelden van leerlingen en leraren die vergelijkbare keuzes maken.

De spanning tussen godsdienstige opvattingen en het afwijzen van opvattingen of gedrag op basis daarvan, en het respecteren van de persoon en de ruimte voor mensen eigen keuzes te maken, past binnen de wettelijke ruimte die scholen hebben. Maar de opdracht aan scholen leerlingen te helpen bij hun individuele ontwikkeling vraagt dan, en meer dan anders, om aandacht voor de ontwikkeling van leerlingen, ook als ze keuzes maken die afwijken van de opvatting van de school over 'het goede leven'. De afwijzing van gevoelens of gedrag van leerlingen waarvan de gevoelens afwijken van de binnen de school dominante waarden kan leiden tot spanning en legt druk op de identiteitsvorming.

De inspectie constateert dat op veel scholen waar deze spanning zich voordoet, scholen daarvoor ook oog hebben en aandacht schenken aan leerlingen die daarmee te maken hebben. Dat is echter niet overal en in ruime mate het geval. In een enkel geval betekent de overdracht van de eigen godsdienstige opvatting dat leerlingen niet het aanbod krijgen dat zij wettelijk moeten krijgen. Ook waar dat wel het geval is, kan ondanks de goede bedoelingen en inspanningen van de school sprake zijn van weinig ideale – en voor de betreffende leerling(en) problematische – situaties. Wanneer er sprake is van spanning tussen waarden kan het zijn dat dit in de overdracht van deze waarden in de lessituaties voor leerlingen voelbaar is, en heeft dit mogelijk invloed op de ruimte die leerlingen ervaren om eigen keuzes te maken. Vanuit het belang van persoonsvorming en de ondersteuning van optimale individuele ontwikkeling ligt hier voor scholen dan ook een grote verantwoordelijkheid.

Dat leidt al met al tot de conclusie dat scholen ruimte hebben hun eigen door godsdienst gemotiveerde keuzes in het onderwijs zichtbaar te maken, zo lang deze niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en scholen invulling geven aan de burgerschapsopdracht. De inspectie constateert dat scholen in de omgang met gevoelige thema's binnen de wettelijke grenzen handelen. Waar dat niet het geval is, betreft dat enkele specifieke situaties (voor een overzicht, zie paragraaf 3.2.7). De inspectie constateert ook dat hier van spanningen tussen waarden sprake kan zijn, die enerzijds door de vrijheid van onderwijs geregeld worden, maar anderzijds niet aansluiten bij de wensen of behoeften van individuele leerlingen (of leraren) op de betreffende school.

3.2.6 *Conclusie onderwijspraktijk*

De invulling van de onderwijspraktijk gericht op de thema's verschilt van zeer beperkte aandacht tot een samenhangend (pro actief) aanbod op basis van leerlijnen en bijbehorende doelen. Ook varieert de mate waarin leraren binnen de denominaties en het algemeen bijzonder en openbaar onderwijs zich vooral richten op overdracht van de lesstof – met eventueel bijbehorende levensbeschouwelijke opvattingen - tot het (naar aanleiding van de lesstof) actief uitnodigen van leerlingen om zich in te leven in bijvoorbeeld minderheidsopvattingen. We zagen verschillende goede voorbeelden hoe leraren op basis van de levensbeschouwelijke opvatting en naast de methode actief werk maken van leerlingen kennis te laten maken met andere opvattingen en leefstijlen. Op ongeveer een kwart van de scholen die zijn onderzocht is van actieve bevordering van basiswaarden echter te weinig sprake. Dit is het geval op scholen waar leerlingen vaak uitingen doen die in strijd zijn met basiswaarden, maar de school daarmee weinig of niets doet.

Het is ook het geval op scholen met godsdienstige opvattingen die zouden kunnen leiden tot risico's rond basiswaarden, waarmee de school weinig of niets doet. Deze scholen voldoen wel aan de wet, omdat de wet geen concrete eisen stelt.

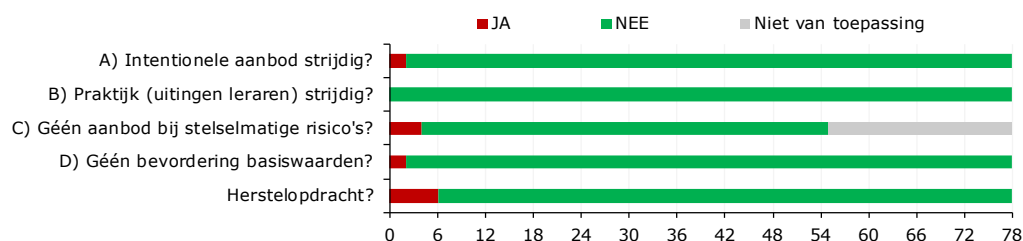
Het bevorderen van basiswaarden gebeurt in verschillende vormen en intensiteit. Ook binnen het pedagogisch klimaat zijn verschillen over de mate waarin er afspraken zijn over hoe de basiswaarden te bevorderen en welke gedragsregels er gelden voor leerlingen en hoe leraren een rolmodel (willen) zijn. Leraren slagen er niet altijd in kansen te benutten om de basiswaarden te bevorderen, bijvoorbeeld doordat de aansturing hierop beperkt is, of dat zij onvoldoende toegerust zijn om over beladen thema's met leerlingen te spreken.

Naast gemiste kansen doen zich soms stelselmatige risico's voor waar de onderwijspraktijk beperkt op reageert. Het kan dan gaan om risico's in de omgeving waarin de leerlingen opgroeien, bijvoorbeeld een straatcultuur of een omgeving waarin discriminatie wordt geaccepteerd. Hierdoor kan het zijn dat er risico's zijn in het verwerven van bijvoorbeeld de basiswaarde verdraagzaamheid. Hoewel op individuele uitingen van leerlingen doorgaans wordt gereageerd, zorgt de school niet altijd voor een proactief onderwijsaanbod om de risico's te adresseren en voorkomen.

3.2.7

Herstelopdrachten en aanbevelingen

Zoals reeds toegelicht bezocht de inspectie 78 scholen, waarvan 42 voor po, 22 voor vo, tien voor (v)so en vier instellingen voor mbo. Met als uitgangspunt de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap, en gebaseerd op criteria A t/m C (zie figuur 9), kregen zes scholen (8%) een herstelopdracht.



Figuur 9. Het aantal scholen waarbij de inspectie strijdigheden met basiswaarden (A, B), het ontbreken van een aanbod bij stelselmatige risico's (C), of geen actieve bevordering van basiswaarden (D) constateerde, en het aantal scholen waar de inspectie een herstelopdracht gaf.

Daarnaast werd aan de hand van criterium D bij veertien scholen (18%) geconcludeerd dat er geen sprake was van acute of stelselmatige risico's maar wel van een mager aanbod dat uitbreiding vereist. Deze scholen gaven we een aanbeveling. Tabel 3 geeft een overzicht met demografische kenmerken van de scholen waaraan de inspectie een herstelopdracht of aanbeveling verbond. Dit overzicht suggereert geen noemenswaardige rol voor een specifieke sector of denominatie, en duidt noch op een sterk verband met de mate van stedelijkheid van het gebied waarin de school zich bevindt noch met de samenstelling van haar leerlingpopulatie. Het ogenschijnlijk grote aantal scholen voor po in dit overzicht (60%) correspondeert met het aandeel scholen voor po in de selecte steekproef (54%).

Tabel 3. Kenmerken van scholen met een herstelopdracht of aanbeveling*Herstelopdracht*

	Sector	Denominatie	Stedelijkheid	Leerlingpopulatie
1.	PO	Rooms-Katholiek	Matig	Homogeen (96,7% autochtoon)
2. ^a	PO	Joods	Zeer sterk	Homogeen (13,6% autochtoon)
3.	VO	Algemeen bijzonder	Weinig	Heterogeen (69,7% autochtoon)
4.	VO	Rooms-Katholiek	Sterk	Heterogeen (52,3% autochtoon)
5. ^a	VO	Joods	Zeer sterk	Heterogeen (23,1% autochtoon)
6.	SO	Algemeen bijzonder	Sterk	Heterogeen (54,1% autochtoon)

Aanbeveling

	Sector	Denominatie	Stedelijkheid	Leerlingpopulatie¹
1.	PO	Antroposofisch	Sterk	Homogeen (83,7% autochtoon)
2.	PO	Openbaar	Matig	Homogeen (80,3% autochtoon)
3.	PO	Evangelisch	Matig	Homogeen (95,4% autochtoon)
4. ^b	PO	Algemeen bijzonder	Matig	Geen gegevens ²
5.	PO	Islamitisch	Zeer sterk	Heterogeen (21,5% autochtoon)
6.	PO	Islamitisch	Sterk	Homogeen (9,6% autochtoon)
7.	PO	Protestants-Christelijk	Niet	Homogeen (86,6% autochtoon)
8.	PO	Protestants-Christelijk	Niet	Homogeen (94,2% autochtoon)
9.	PO	Reformatorisch	Matig	Homogeen (98,8% autochtoon)
10.	PO	Reformatorisch	Sterk	Homogeen (98,4% autochtoon)
11.	VO	Openbaar	Niet	Homogeen (90,9% autochtoon)
12.	VO	Reformatorisch	Matig	Homogeen (99,7% autochtoon)
13.	VO	Openbaar	Sterk	Homogeen (88,0% autochtoon)
14. ^b	VO	Algemeen bijzonder	Matig	Geen gegevens ²

¹ = Leerlingpopulaties > 80% autochtone Nederlanders, dan wel > 80% Nederlanders met niet-Westerse migratieachtergrond, worden getypeerd als 'homogeen', anders als 'heterogeen'.

² = Dit betreft een niet-bekostigde school; hierdoor beschikt de inspectie niet over deze specifieke gegevens.

^{a, b} = Dit betreft een school met zowel een afdeling voor po als een afdeling voor vo. Formeel spreekt de Inspectie van het Onderwijs in deze gevallen over twee scholen.

Herstelopdracht: invulling onderwijs strijdig met basiswaarden

De inspectie onderzocht aanwijzingen die duiden op strijdigheden in de invulling van het onderwijs met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en keek daarbij naar drie onderdelen: 1) de visie en doelen van de school, 2) het intentionele aanbod, zoals blijkt uit de lesstof, en 3) de onderwijspraktijk, zoals blijkt uit de uitingen van leraren. Bij twee scholen met een orthodoxe signatuur constateerden wij bij de beoogde invulling strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het gaat om kleine scholen met een specifieke leerlingenpopulatie waarbij ook de ouders een sterke verwachting hebben van de invulling die de school geeft aan de verschillende thema's. Op basis van de godsdienstige opvatting maken de scholen keuzes in het onderwijsaanbod en dragen ze verschillende verwachtingen uit over de toekomst van jongens en van meisjes. In de gebruikte lesmethoden worden passages die gaan over seksuele ontwikkeling niet aangeboden en onleesbaar gemaakt.

Hoewel de keuzes in het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld gericht op seksuele diversiteit, gebaseerd zijn op de bewuste overweging om op basis van religieuze gronden geen aandacht aan (sommige aspecten van) seksuele ontwikkeling te geven, is er sprake van strijdigheid, omdat het onderwijs niet voldoet aan de kerndoelen en niet gericht is op het bevorderen van sociale integratie en culturele diversiteit. In de visie van de betreffende scholen is het niet de taak van de school om leerlingen hiermee te laten kennismaken. Hetzelfde geldt voor het stimuleren van gelijke kansen tussen jongens en meisjes, waarbij de scholen stellen dat bij meisjes dit een taak voor de ouders is.

Herstelopdracht: geen proactief aanbod bij stelselmatige risico's

Het grootste deel van de zes herstelopdrachten gaat over scholen waarbij de inspectie stelselmatige risico's signaleerde voor het verwerven van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – in de beoogde invulling van het onderwijs, dan wel in de uitingen van leerlingen – en waarbij de school hier geen proactief aanbod voor realiseert. Het gaat hier om zowel scholen op godsdienstige grondslag, om scholen op levensbeschouwelijke grondslag als om openbare scholen.

Op zeven scholen (9%) constateerden we risico's in de beoogde invulling van het onderwijs. Het betreft één school voor po, twee scholen voor so, en vier scholen voor vo, zie tabel 4. Laten we de scholen op joodse grondslag buiten beschouwing, dan is een homogeen autochtone leerlingpopulatie kenmerkend: 94-100% van de leerlingen op de overige vijf scholen is autochtone Nederlander. Bovendien opvallend in dit overzicht is de oververtegenwoordiging van het aantal scholen op reformatorische grondslag (57%), gezien het beperkte aandeel van dergelijke scholen in de huidige selecte steekproef (12%). Op twee van deze zeven scholen hielden de school of leraren géén rekening met de betreffende risico's.

Tabel 4. Een overzicht met kenmerken van de scholen waar de inspectie risico's in de beoogde invulling van het onderwijs signaleerde

	Sector	Denominatie	Stedelijkheid	Leerlingpopulatie¹
1.	PO	Joods	Zeer sterk	Homogeen (13,6% autochtoon)
2.	VO	Joods	Zeer sterk	Heterogeen (23,1% autochtoon)
3.	VO	Evangelisch	Weinig	Homogeen (93,8% autochtoon)
4.	VO	Reformatorisch	Matig	Homogeen (99,7% autochtoon)
5.	VO	Reformatorisch	Zeer sterk	Homogeen (96,5% autochtoon)
6.	SO	Reformatorisch	Sterk	Homogeen (98,4% autochtoon)
7.	SO	Reformatorisch	Weinig	Homogeen (98,4% autochtoon)

¹ = Leerlingpopulaties > 80% autochtone Nederlanders, dan wel > 80% Nederlanders met niet-Westerse migratieachtergrond, worden getypeerd als 'homogeen', anders als 'heterogeen'.

Tabel 5 (zie appendix B) toont voor genoemde scholen het aantal waargenomen risico's in de beoogde invulling van het onderwijs per basiswaarde en per thema. De totaalscores laten zien dat risico's zich concentreren rond de basiswaarden vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen en autonomie, met name gerelateerd aan de thema's seksuele diversiteit, en culturele en/of etnische diversiteit. De risico's hangen doorgaans samen met de levensbeschouwelijke opvatting van de school die de opvattingen op de genoemde thema's kleuren. Dit kan betekenen dat in de praktijk extra aandacht nodig is voor het verwerven van de genoemde basiswaarde.

Daarnaast constateerde de inspectie op 11 scholen (14%) stelselmatige risico's op strijdigheden in de uitingen van leerlingen met één of meerdere basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het gaat om drie scholen voor po, twee scholen voor so, en zes scholen voor vo, zie tabel 6. Ruim een derde (37%, en 5% van het totaal aantal bezochte scholen) heeft géén proactief aanbod bij één of meer van de geconstateerde risico's.

Tabel 6. Een overzicht met kenmerken van de scholen waar de inspectie stelselmatige risico's in de uitingen van leerlingen signaleerde

	Sector	Denominatie	Stedelijkheid	Leerlingpopulatie¹
1.*	PO	Rooms-Katholiek	Matig	Homogeen (96,7% autochtoon)
2.	PO	Rooms-Katholiek	Sterk	Heterogeen (29,2% autochtoon)
3.	PO	Rooms-Katholiek	Sterk	Heterogeen (27,4% autochtoon)
4.*	SO	Algemeen bijzonder	Sterk	Heterogeen (54,1% autochtoon)
5.	SO	Algemeen bijzonder	Zeer sterk	Heterogeen (56,8% autochtoon)
6.*	VO	Algemeen bijzonder	Weinig	Heterogeen (69,7% autochtoon)
7.*	VO	Rooms-Katholiek	Sterk	Heterogeen (52,3% autochtoon)
8.	VO	Openbaar	Niet	Homogeen (90,9% autochtoon)
9.	VO	Algemeen bijzonder	Zeer sterk	Heterogeen (34,1% autochtoon)
10.	VO	Protestants-Christelijk	Weinig	Homogeen (90,0% autochtoon)
11.	VO	Algemeen bijzonder	Matig	Heterogeen (60,3% autochtoon)

¹ = Leerlingpopulaties > 80% autochtone Nederlanders, dan wel > 80% Nederlanders met niet-Westerse migratieachtergrond, worden getypeerd als 'homogeen', anders als 'heterogeen'.
* = de school heeft geen proactief aanbod bij stelselmatige risico's in de uitingen van leerlingen.

Tabel 7 (zie appendix B) toont voor de hierboven genoemde scholen dat risico's aanwezig zijn voor alle basiswaarden, hetzij in mindere mate voor autonomie, en met name gerelateerd aan het thema seksuele diversiteit.

Specifieke voorbeelden van stelselmatige risico's in uitingen van de leerlingen waarbij de school géén proactief aanbod heeft, zijn 1) een school die slechts reactief optreedt bij negatieve uitingen van leerlingen (discriminerende opmerkingen of pestgedrag jegens meisjes met een hoofddoek), 2) een school die niet reageert op zorgen die meisjes uitten tijdens leerlinggesprekken over ongelijke behandeling van jongens en meisjes, en 3) een school die zich niet herkent in de klachten van leerlingen over het voortrekken van meisjes, over online pestgedrag en over de angst die leeft om voor je geaardheid uit te komen.

Kortom, wanneer er sprake is van risico's op strijdigheden in de beoogde invulling van het onderwijs, spelen scholen hier soms inadequaat op in. Wanneer er sprake is van risico's in de uitingen van leerlingen, dan verkiezen deze scholen vaker een reactieve houding boven een proactieve houding, of menen zij de risico's niet te herkennen. Opvallend is dat risico's in de beoogde invulling van het onderwijs zich met name manifesteren op scholen met een reformatische grondslag, terwijl risico's in de uitingen van leerlingen denominatiebreed optreden. Van opmerkelijke verschillen tussen de onderzochte onderwijssectoren is geen sprake.

Tot slot, de aangetroffen risico's zijn verschillend van aard en zijn een samenspel tussen risico's in de omgeving van de school waarin de jongeren opgroeien en het aanbod van de school om de basiswaarden te bevorderen. De risico's in de omgeving van de school bestaan uit het opgroeien in een specifieke context waarbij eenzijdige en afwijzende opvattingen dominant zijn. Bijvoorbeeld wanneer jongeren een groot deel van hun jeugd opgroeien in een straatcultuur waarin discriminerende uitingen naar andere culturen of uitdrukkingen waaruit een minderwaardige opvatting ten opzichte van vrouwen blijkt, dominant zijn, andere voorbeelden zijn antisemitisme of homohaat. Hierdoor ontstaan risico's bij het verwerven van bijvoorbeeld de basiswaarde gelijkwaardigheid. Bovendien kan dit risico ook binnen de school pregnante vormen aannemen, omdat deze uitingen van de jongeren ook plaatsvinden in de lessituatie, de pauzesituatie en bijvoorbeeld op de muren van het gymlokaal, en de informele norm worden. Het volstaat dan niet dat scholen bijvoorbeeld beperkt op deze uitingen reageren, en dat het aanbod gericht op het bevorderen van de basiswaarden niet van de grond komt.

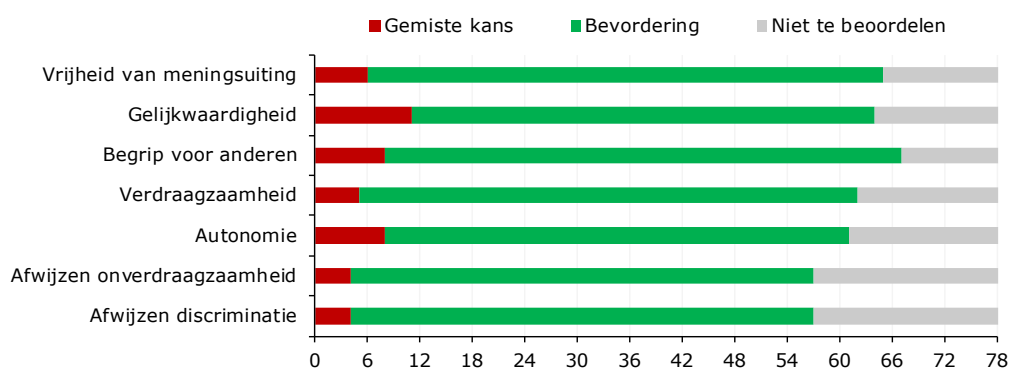
Ook in de gemeenschap waarin de leerlingen wonen, leven en opgroeien kan er sprake zijn van risico's, bijvoorbeeld in de vorm van sociale segregatie en eenzijdige opvattingen over andere culturen die samengaan met discriminerende opmerkingen, zoals over asielzoekers. Bij een van de onderzochte scholen vonden deze negatieve uitlatingen ook binnen de school plaats en zorgde dit voor risico's voor het verwerven van bijvoorbeeld de basiswaarde afwijzen van discriminatie. De wijze waarop de school op deze uitlatingen reageerde verschilde per leraar en een proactief aanbod om het risico te adresseren ontbrak.

Bovengenoemde gronden (strijdigheid in de beoogde invulling of de combinatie van stelselmatige risico's in de achtergrond- of opvoedingssituatie van de leerlingen, die ook zichtbaar zijn in de onderwijspraktijk en een risico vormen voor het verwerven van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in combinatie met het ontbreken van een proactief aanbod om deze risico's te bestrijden) vormen grond voor een herstelopdracht. De volgende alinea gaat in op de situatie waarin er geen sprake is van (acute) risico's maar wij wel grond zagen voor een aanbeveling.

Aanbeveling actieve bevordering basiswaarden

Bij veertien scholen wees de inspectie op het belang van actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en gaf de inspectie aanbeveling om een aanbod te realiseren dat hieraan invulling geeft. Het gaat hier om zowel scholen op godsdienstige grondslag, scholen op levensbeschouwelijke grondslag als openbare scholen. De aanbevelingen zijn er in de regel op gericht om samenhang en doelgerichtheid aan te brengen in het aanbod gebaseerd op de (soms nog te ontwikkelen) visie van de school en het (vaak beperkte) aanbod uit te breiden.

Op een meerderheid van de scholen (83%) signaleerde we situaties waarin de school of leraar één of meerdere basiswaarden bevordert, zie figuur 10. Het meest frequent troffen we een situatie aan waarin de school of leraar begrip voor anderen bevorderde (91%). Scholen stimuleren leerlingen bijvoorbeeld om zich in te leven in de mening van een ander middels debatlessen. Ook de bevordering van de andere basiswaarden troffen we frequent aan: vrijheid van meningsuiting (88%, bv. het onderhouden van een leerlingenraad), verdraagzaamheid (88%, bv. het aanmoedigen van medemenselijkheid richting homoseksuelen), het afwijzen van discriminatie (82%, bv. het toepassen van een *zero tolerance* beleid), gelijkwaardigheid (82%, bv. het benadrukken tijdens een godsdienstles dat 'niemand boven de ander staat'), autonomie (82%, bv. het bij de leerling laten van de keuze om wel of geen hoofddoek te dragen) en het afwijzen van onverdraagzaamheid (82%, bv. het behandelen van gevallen van onverdraagzaamheid in een wekelijkse 'bemiddelingskring').



Figuur 10. Het aantal waargenomen situaties waarin de school of leraar één of meerdere basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderde, of dit naliet (gemiste kans).

Echter, op negentien scholen (24%) signaleerde de inspectie één of meerdere gemiste kansen in het bevorderen van basiswaarden, zoals bleek uit de visie van de school, de lesstof of uiting van leraren. Het betreft hier vijf scholen voor po, twee scholen voor so, elf scholen voor vo en één instelling voor mbo, zie tabel 8.

Tabel 8. Een overzicht met kenmerken van de scholen waar één of meer gemiste kansen in het bevorderen van basiswaarden werd gesignaleerd

	Sector	Denominatie	Stedelijkheid	Leerlingpopulatie¹
1.	PO	Islamitisch	Zeer sterk	Homogeen (6,7% autochtoon)
2.	PO	Islamitisch	Sterk	Homogeen (13,0% autochtoon)
3.	PO	Openbaar	Matig	Homogeen (80,3% autochtoon)
4.	PO	Rooms-Katholiek	Matig	Homogeen (96,7% autochtoon)
5.	PO	Reformatorisch	Sterk	Homogeen (98,4% autochtoon)
6.	VO	Samenwerking pc, rk	Sterk	Heterogeen (53,2% autochtoon)
7.	VO	Gereformeerd	Sterk	Homogeen (92,8% autochtoon)
8.	VO	Rooms-Katholiek	Sterk	Heterogeen (52,3% autochtoon)
9.	VO	Rooms-Katholiek	Weinig	Homogeen (83,4% autochtoon)
10.	VO	Reformatorisch	Matig	Homogeen (99,7% autochtoon)
11.	VO	Reformatorisch	Zeer sterk	Homogeen (96,5% autochtoon)
12.	VO	Protestants-Christelijk	Weinig	Homogeen (90,0% autochtoon)
13.	VO	Openbaar	Sterk	Homogeen (88,0% autochtoon)
14.	VO	Algemeen bijzonder	Weinig	Heterogeen (69,7% autochtoon)
15.	VO	Algemeen bijzonder	Matig	Heterogeen (60,3% autochtoon)
16.	VO	Joods	Zeer sterk	Heterogeen (23,1% autochtoon)
17.	SO	Reformatorisch	Weinig	Homogeen (97,0% autochtoon)
18.	SO	Algemeen bijzonder	Sterk	Heterogeen (54,0% autochtoon)
19.	MBO	Samenwerking pc, rk, alg. bijzonder	Matig	Homogeen (85,8% autochtoon)

¹ = Leerlingpopulaties > 80% autochtone Nederlanders, dan wel > 80% Nederlanders met niet-Westerse migratieachtergrond, worden getypeerd als 'homogeen', anders als 'heterogeen'.

Gemiste kansen deden zich binnen alle denominaties voor in alle onderwijssectoren, met een zwaartepunt in scholen op reformatische (22%), rooms-katholieke (16%), of algemeen bijzondere (16%) grondslag. Opvallend is de oververtegenwoordiging van scholen voor vo (58%), gezien het beperkte aandeel van scholen voor vo in de huidige selecte steekproef (28%). De waargenomen gemiste kansen hebben betrekking op alle basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waarbij gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, en autonomie er qua frequentie enigszins uitspringen (zie figuur 10).

Ter illustratie: De inspectie signaleerde op een instelling dat docenten handelingsverlegen zijn wanneer klassieke opvattingen over genderrollen door leerlingen worden uitgedragen, terwijl de docenten ook andere perspectieven zouden willen laten zien. Op een andere school stelden leerlingen vanuit verwondering vragen over seksuele diversiteit, waar vervolgens niet op werd gereageerd door de leraar. Op een derde school sprak een leerling zich uit over het al dan niet opnemen van vluchtelingen. De leraar zette deze leerling verbaal in de hoek, waarna de leerling tenslotte de mening van de leraar overnam.

Bij de openbare school waar we een aanbeveling gaven, gaat het om de combinatie tussen een beperkt aanbod en potentiële risico's in de uitingen van leerlingen en de wijze waarop de school daarop reageert. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een duidelijke grondslag, op basis waarvan de school invulling geeft aan het onderwijs op de genoemde thema's. In de praktijk betekent dit, dat bijvoorbeeld leerlingen aangaven dat je gepest zou worden als je als jongen verliefd zou worden op een jongen. Bij meerdere scholen (van allerlei signatuur) was het aanbod vooral reactief, waardoor de inspectie het eveneens onwaarschijnlijk acht dat alle basiswaarden aan bod komen.

Sommige aanbevelingen stoelden op de constatering dat de leerlingenpopulatie sterk homogeen was samengesteld waarbij het niet vanzelfsprekend was dat leerlingen in contact komen met mensen die in een andere sociale situatie opgroeien en de school daar ook geen voor realiseert. We bevelen in die gevallen de school aan om in het aanbod te borgen dat de doelen op het gebied van sociale integratie in samenhang aan bod komen. Bij enkele scholen op godsdienstige grondslag merkten we op dat de homogene achtergrond, bijvoorbeeld de sociale omgeving die vaak bestaat uit de eigen geloofsgemeenschap, ertoe kan leiden tot dat leerlingen buiten en binnen de school weinig tot niet in aanraking komen met mensen met andere opvattingen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld zeer beperkt een beroep gedaan op het ontwikkelen van de basiswaarde verdraagzaamheid of gelijkwaardigheid. Wij troffen scholen aan waarbij de invulling van het onderwijs op de onderzochte thema's (bijna) volledig wordt gekleurd door de eigen morele opvattingen hierover. Bevordering van basiswaarden betekent dan actieve aandacht voor andere opvattingen, om leerlingen hiermee voor te bereiden op de samenleving en de verschillende opvattingen waarmee zij dan worden geconfronteerd.

3.2.8 Voorbeelden per sector

Speciaal onderwijs

Scholen voor (v)so zijn zich vaak goed bewust van de specifieke kenmerken van hun leerlingenpopulatie en wat dit van de school vraagt. In de visie van de school staat – eventueel naast de (algemeen) bijzondere grondslag - de ontwikkeling van de leerlingen naar hun mogelijkheden en het streven naar participatie in de samenleving centraal. Dit vertaalt zich naar gedeelde opvattingen over het pedagogisch klimaat, waar autonomie en gelijkwaardigheid een belangrijke rol in spelen.

Het handelen van leraren is gestoeld op een opvatting over hoe leerlingen het beste uitgenodigd kunnen worden tot leren te komen. In dit leren is veel aandacht voor de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen. Door de veelzijdigheid van de leerlingenpopulatie zijn leerlingen al snel gewend om te gaan met verschillen, op een manier waarbij respect en gelijkwaardigheid in de benadering het uitgangspunt vormen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop leraren leerlingen van alle leeftijden en niveaus uitnodigen om te participeren in de lesactiviteit, hun mening te geven en zich in te leven in de mening van een ander. Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs kennen vaak lessen op het gebied van weerbaarheidstraining en sociale vaardigheid waar basiswaarden van de democratische rechtsstaat onderdeel van zijn. Door de verschillende niveaus van leerlingen en verschillende ondersteuningsbehoeften is afstemming op het niveau van de leerlingen onderdeel van de dagelijkse praktijk van leerlingen. Tegelijk verdient het aandacht om te borgen dat de noodzakelijke onderwerpen in ieder geval aan bod komen. Dit kan door explicieter te formuleren wat in ieder geval onderdeel moet zijn van het aanbod en wanneer dit in ieder geval gerealiseerd moet zijn. Hiermee krijgt het aanbod een minder reactief karakter.

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ervaren soms een spanning tussen enerzijds het bieden van een sterk pedagogisch klimaat waarin leerlingen gelijkwaardigheid en autonomie ervaren en anderzijds het voorbereiden op een samenleving waar zij, bijvoorbeeld door vooroordelen, niet direct een volwaardige plek ervaren.

De aandacht voor het ontwikkelen van maatschappelijke competenties is in de lespraktijk vaak zichtbaar, maar uit zich vaak beperkt in een helder beeld over wat deze aandacht oplevert in bijvoorbeeld het verwerven van die maatschappelijke competenties.

Het pedagogisch klimaat en het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat kan om verschillende redenen onder druk staan. Voor sommige scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat de achtergrond van hun leerlingen sterk verschilt: van jeugd in een groot stedelijke context, tot jeugd op bijvoorbeeld het platteland, of van een groot aandeel van jongens met gedragsproblematiek en een zeer klein aantal meisjes. Dit kan leiden tot botsende opvattingen, of de manifestatie van een straatcultuur op school. Hoewel de scholen doorgaans goed zicht hebben op deze risico's, lukt het bijvoorbeeld door een snelle doorloop van personeel, niet altijd om het aanbod en pedagogisch klimaat zoals geformuleerd in de visie te realiseren. We zagen goede voorbeelden van werkgroepen die zich onder leiding van een expert specifiek richten op het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat door hiervoor een leerlijn te implementeren en leraren actief te ondersteunen in de vorm van lesobservaties om hun competenties op dit vlak te versterken.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs zijn de meeste scholen zich bewust van hun burgerschapsopdracht maar zijn er grote verschillen in de planmatige uitwerking en de invulling daarvan. Dit varieert van een goed doordacht aanbod op basis van een leerlijn, tot en met enkele losse activiteiten per jaar. Bijna alle scholen hebben in hun schoolplan en schoolgids 'respect voor elkaar' als doel verwoord en vaak ook doelen als: leerlingen laten opgroeien als volwaardig burger, als verantwoord en zelfstandig burger of als wereldburger.

Scholen die expliciet aandacht besteden aan burgerschapsonderwijs zijn hier al lange tijd mee bezig, hebben een visie ontwikkeld en hebben binnen de school ook vaak een coördinator (en commissie) voor burgerschapsonderwijs. Ook zie je op die scholen meestal dat leraren structureel een methode voor sociale competenties en burgerschap gebruiken. De uitingen hiervan zijn door de hele school en in alle groepen zichtbaar.

Een aanzienlijk deel van de scholen in het primair onderwijs zoekt naar een goede invulling van burgerschapsonderwijs en naar een vertaling van de basiswaarden in de dagelijkse praktijk. Deze scholen beperken zich vooral tot, vaak 'losse' activiteiten zoals deelname aan debatwedstrijden, uitstapjes naar musea, naar het gemeentehuis of deelname aan activiteiten in de wijk van de school. Daarnaast geven deze scholen aan dat ze aandacht aan burgerschap geven bij bijvoorbeeld begrijpend lezen, of bij het nabespreken van het jeugdjournaal, bij wereldoriëntatie en in de lessen sociale vaardigheden en godsdienst. Ook constateren we dat leraren vooral aandacht aan de basiswaarden geven als leerlingen vragen hebben over bijvoorbeeld seksuele diversiteit of andere culturen of geloven. Een beeld van het aanbod op schoolniveau is er meestal niet en de invulling is erg leerkrachtafhankelijk. Binnen het team zijn de leraren vaak onvoldoende op de hoogte van wat collega's doen op het gebied van burgerschap. Een duidelijk aanbod en een doorgaande lijn voor leerlingen ontbreken.

In het primair onderwijs zie je dat scholen de laatste jaren steeds vaker een leerlingenraad instellen. Sommige scholen gebruiken daarvoor verkiezingen en verbinden dit aan de leerlingen kennis laten maken met de werking van democratie. In andere gevallen worden leerlingen aangewezen. Veel scholen zoeken nog naar een goede invulling van de leerlingenraad. Er zijn voorbeelden waar in de leerlingenraad ook onderwerpen als kwaliteit van de lessen of een keuze voor een nieuwe methode besproken worden. Hoewel een leerlingenraad een vorm kan zijn voor bevordering van burgerschapscompetenties, veronderstelt dit vormen waarin grotere aantallen leerlingen daar op een of andere manier bij betrokken zijn en een vormgeving (zoals in de keuze van onderwerpen en de manier waarop met inbreng wordt omgegaan) die laat zien dat de leerlingen serieus worden genomen.

Voortgezet onderwijs

De meeste scholen voor vo geven op een of andere manier invulling aan burgerschapsonderwijs, waarbij expliciet dan wel impliciet ook aandacht is voor basiswaarden, zoals autonomie (soms verwoord als eigenaarschap), begrip voor anderen, verdraagzaamheid of vrijheid van meningsuiting. Veel scholen organiseren activiteiten en projectweken, maken uitstapjes, bijvoorbeeld naar de Tweede Kamer of het Anne-Frank Huis, of halen sprekers in huis, bijvoorbeeld van het COC. Daarnaast besteden scholen in lessen zoals maatschappijleer, geschiedenis, levensbeschouwing of godsdienst aandacht aan burgerschapsonderwerpen. In biologielessen is er soms aandacht voor seksuele ontwikkeling en seksuele diversiteit. Maar het lukt scholen over het algemeen niet goed om burgerschapsvaardigheden als vanzelfsprekend in het onderwijs te integreren.

Het ontbreekt veel scholen ook aan een doordachte visie, op grond waarvan keuzes over de wenselijkheid daarvan gemaakt kunnen worden.

Discussies en dialogen met de docent en tussen leerlingen onderling om gespreksvaardigheden aan te scherpen om beter gebruik te kunnen maken van de vrijheid van meningsuiting zijn verre van vanzelfsprekend. Bij docenten ontbreken vaak de vaardigheden om goede onderwijsleergesprekken te kunnen voeren.

Bij scholen zijn er grote verschillen in hoeverre leerlingen bij het onderwijs worden betrokken bijvoorbeeld door leerlingenraden, klankbordgroepen of door docenten in de klas naar opvattingen over onderwijs te laten vragen. Er zijn scholen waar leerlingen het idee hebben dat hun mening ertoe doet en resultaat zien van wat ze zeggen. Er zijn ook scholen waar dit totaal niet het geval is. Ook hier merkt de inspectie op dat, ook waar betrokkenheid van leerlingen in deze vormen invulling krijgt, de waarde daarvan voor bevordering van burgerschap afhangt van de aantallen leerlingen die hiermee in aanraking komen en de mate waarin die betrokkenheid op substantiële onderwerpen betrekking heeft en serieus genomen wordt.

Er zijn scholen waar een gebrek aan samenhang en sturing ertoe leidt dat het burgerschapsonderwijs niet verder komt dan een aantal los van elkaar staande activiteiten. Er zijn scholen waar het burgerschapsonderwijs, soms ondanks goede bedoelingen, niet van de grond omdat het pedagogisch klimaat tekortschiet. Hierdoor ontbreekt de veiligheid en ruimte voor leerlingen om echt voor hun mening uit te komen, of voor docenten om leerlingen op een goede manier aan te kunnen spreken. Er zijn ook scholen waar het aanbod niet aansluit bij de risico's, en scholen die (bijvoorbeeld bij seksueel grensoverschrijdend gedrag) alleen reactief handelen en een proactief aanbod, waarin de achtergrond daarvan wordt geadresseerd en/of de weerbaarheid van leerlingen bevordert, ontbreekt.

Middelbaar beroepsonderwijs

De sector mbo is op exploratieve wijze betrokken en (ook vanwege het beperkte aantal instellingen) het doen van bredere uitspraken is niet het doel van het onderzoek. Op grond van de bevindingen schetsen we een beeld van enkele goede praktijken binnen deze sector. Meer algemeen merkt de inspectie op dat eerder inspectieonderzoek laat zien dat ook binnen het mbo van grote variatie in aandacht voor burgerschap sprake is, en aandacht voor planmatigheid en afstemming, doelgerichtheid en inzicht in resultaten ook voor deze sector van belang is.

Het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat is bij de bezochte mbo-instellingen in de dagelijkse praktijk op verschillende punten zichtbaar. Een van de bezochte mbo-instellingen heeft een netwerk burgerschap geïnitieerd waarbij bijeenkomsten worden georganiseerd met 'ambassadeurs' van de verschillende locaties. Deze ambassadeurs zijn burgerschapsdocenten die daarvoor een training of opleiding hebben gevolgd. Voor belangstellende docenten zijn er leergangen en projecten gericht op de invulling van burgerschap. De instelling is zich door het gevarieerde publiek bewust van mogelijke risico's op het vlak van uitingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook het klachtenmeldpunt is bekend en de klachten worden geanalyseerd op mogelijke signalen van risico's op het vlak van basiswaarden. Het bestuur ontvangt rapportages van de klachten en signalen en over de inhoud van het programma burgerschap.

In de onderwijspraktijk is inclusiviteit zichtbaar: studenten worden aangesproken op hun gedrag en er zijn aanspreekpunten bij mogelijke dilemma's op dit terrein. De diversiteit is ook zichtbaar in de achtergrond van de samenstelling van het personeel, zodat deze als rolmodellen kunnen fungeren. Dit is goed zichtbaar in de discussies en debatten die worden georganiseerd, waarbij studenten met afwijkende standpunten op basis van gelijkwaardigheid de kans krijgen met elkaar in dialoog te gaan.

Op een andere mbo-instelling heeft de directie van de bezochte locatie bij een verbouwing bewust gekozen voor grote raampartijen aan de kant van de aangrenzende multiculturele wijk. De gedachte hierbij was dat de instelling zichtbaar en uitnodigend wilde zijn voor de wijkbewoners, maar dat de studenten ook letterlijk zicht zouden krijgen op de samenleving waarin zij op korte termijn hun werk zouden vinden. Deze 'zichtbaarheid' voor elkaar heeft geleid tot diverse contacten tussen de instelling en de wijkbewoners, zowel in de wijk als binnen de muren van de instelling. Studenten worden gestimuleerd om verdraagzaam te zijn naar de keuzes van de ander. Er is een lesmethode 'in gesprek met andersdenkenden'. De instelling biedt dit aan omdat bestuur en schoolleiding zich realiseren dat studenten werk vinden gaan vinden in werkomgevingen waar zij (religieus) andersdenkenden ontmoeten. Tegelijkertijd ondersteunt de instelling de studenten in het bewustzijn dat zij, als andersdenkenden ten opzichte van de meerderheid, deze waarden ook zelf mogen verwachten en assertief mogen zijn als het krijgen van respect, begrip en verdraagzaamheid geen vanzelfsprekendheid is.

Ook heeft de instelling een specifiek lesaanbod waarbij de basiswaarden vertaald worden naar de diverse beroepen. Zo is er een lesbundel 'Eerlijk zaken doen' voor beroepen in de zakelijke dienstverlening en ethische onderwerpen in de zorg.

3.3 Lesmateriaal

3.3.1 Organisatie, omvang en (aanvullend) lesmateriaal

Onderdeel van het onderzoek was een verkenning van het aanbod van scholen in het funderend onderwijs gericht op het bevorderen van actief burgerschap, sociale integratie, inclusief het lesmateriaal voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. De hier gerapporteerde gegevens hebben betrekking op 175 scholen (voor nadere informatie over zie appendix B).

De gegevens laten zien dat voor de verschillende domeinen in totaal ongeveer 360 methoden worden gebruikt (zie tabel 9 in de appendix B voor een uitsplitsing naar lesdomein en denominatie). De methoden voor het primair onderwijs (en speciaal onderwijs) en voortgezet (speciaal) onderwijs sluiten vaak aan bij de kerndoelen.

Binnen het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt het aanbod vaak georganiseerd in vakken, waaronder biologie, maatschappijleer, filosofie, godsdienst, levensbeschouwing, mentorlessen en soms burgerschap. Naast de veelgebruikte methoden geven scholen aan ook aanvullend materiaal in te zetten, zie figuur 13 (appendix B). Binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs gebeurt dit onder andere om het lesmateriaal te laten aansluiten bij de kenmerken van de leerlingenpopulatie.

Een groot deel van de scholen geeft aan gebruik te maken van aanvullend, soms zelf ontwikkeld, materiaal. Op vrijescholen gebeurt dit bijvoorbeeld in de vorm van het vertellen van verhalen, sprookjes of heiligenverhalen met een pedagogische intentie, zoals het leren inleven in een ander. Op een van de bezochte montessorischolen wordt wereldburgerschap gezien als een van de belangrijkste uitgangspunten van leerlingen naar zelfstandigheid en neemt het een plaats in binnen alle lessen op de school.

Ook op andere wordt aanvullend materiaal ingezet, dit kan bijvoorbeeld gaan om filmpjes, websites of zelf ontwikkelde presentaties. Scholen voor primair onderwijs geven aan het aanbod gericht op bevorderen van basiswaarden en burgerschap de hele dag door invulling te geven, zowel met een methode, het pedagogisch klimaat als met zelf geselecteerd of soms zelfgemaakt aanvullend lesmateriaal.

De ruime meerderheid (93%) van de scholen maakt gebruik van een methode voor de invulling het onderwijs gericht op seksuele vorming. Een aantal scholen maakt geen gebruik van een methode, maar geeft het onderwijs op basis van een visiedocument over identiteit en (seksuele) diversiteit. Een klein aantal scholen heeft geen methode.

3.3.2

Veelgebruikte methoden in het bijzonder onderwijs

Naast veelgenoemde en gebruikte methoden zijn er specifieke methoden die (deels) aansluiten bij de (levensbeschouwelijke) opvatting van de school. De aanleiding van dit onderzoek was (maatschappelijke) discussie over een lesmethode die veel wordt ingezet bij islamitische scholen, namelijk *Help! Ik word volwassen*. Enkele islamitische scholen gaven te kennen de methode wel te hebben aangeschaft, maar naar aanleiding van de ontstane discussie niet meer te gebruiken.

De inspectie richtte zich in de eerste plaats op de vraag of de inhoud van methoden strijdig is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast vormde de inspectie zich een beeld van de mate waarin aandacht was voor verschillende opvattingen, zoals die van de school en andere visies. Zoals in de hoofdstukken 1 en 2 is aangegeven, heeft de inspectie geen taak bij zoiets als een 'toetsing' van lesmethoden en geeft de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet scholen expliciet de ruimte zelf de leermiddelen die ze willen gebruiken te bepalen. Beide uitgangspunten betekenen dat de inspectie lesmethoden als zodanig niet beoordeelt of, los van de context waarin deze worden gebruikt, daarover uitspraken doet. Wel toetst de inspectie in het toezicht op instellingen of het onderwijs zoals de docent dat verzorgt en de leermiddelen die de school daarbij gebruikt, niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en deze bevordert. De inspectie schonk dan ook eveneens aandacht aan de inzet van de methode (zie volgende paragraaf).

De inspectie richtte zich vooral op door scholen met een levensbeschouwelijke opvatting veelgenoemde methoden: *Help! Ik word volwassen* (po), *Wonderlijk gemaakt* (po), *Be-loved* (vo), *Bijbel als basis* (vo) en *Homo in de klas* (vo). Deze methoden worden onder andere ingezet voor seksuele vorming en vertrekken vanuit de levensbeschouwelijke grondslag van de school. Onderdeel van een methode is dan tevens of vooral het overbrengen van wat de godsdienstige uitgangspunten van de school (bijvoorbeeld van de Koran of Bijbel) leren over bijvoorbeeld het thema man-vrouw verhoudingen. Dit betekent dat uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van bijvoorbeeld het huwelijk en wat dit betekent voor het aangaan van een relatie.

In de praktijk betekent dit dat de bestudeerde methoden voor het primair onderwijs uitgaan van een duidelijk en vast onderscheid tussen man en vrouw, en van opvattingen over (on)wenselijke gedragingen tussen man en vrouw en mensen van hetzelfde geslacht. Centraal staat de afwijzen boodschap vanuit de godsdienst en de godsdienstige traditie (zoals vanuit de Bijbel of Koran). Geen van de methoden stelt dat mensen met een homoseksuele leefstijl minderwaardig zouden zijn of geen respect zouden verdienen. Daarbij wordt soms expliciet opgemerkt dat geweld jegens mensen met een homoseksuele leefstijl onacceptabel en/of aangegeven dat homoseksualiteit in moderne samenlevingen is toegestaan en wordt geaccepteerd. De boodschap is dan dat mensen met een andere gerichtheid gerespecteerd moeten worden, en niet om de gerichtheid veroordeeld moeten worden. Daarnaast wordt dan tevens gesteld dat homoseksualiteit vanuit de godsdienstige overtuiging van de school wordt afgewezen en een homoseksuele leefwijze wordt afgewezen. Met de spanning tussen beide – acceptatie in de samenleving, afwijzing vanuit de school – wordt op verschillende manieren omgegaan. Soms ligt het accent op het uitgangspunt van de school als algemene norm, gecombineerd met het benadrukken van individuele verantwoordelijkheid en autonomie. De boodschap is dan, al dan niet expliciet, dat leerlingen niet over anderen moeten oordelen en ieder eigen keuzes moet maken. Het accent kan ook liggen bij de normatieve opvatting van de school. Andere opvattingen krijgen dan vooral aandacht als daarvan afwijkend en ongewenst, in combinatie met de boodschap van respect voor andersdenkenden. Een derde inrichting is dat een school de eigen (afwijzende) norm overbrengt, maar deze in de toepassing naar de dagelijkse praktijk relativeert, zodat meer ruimte ontstaat voor meningsvorming door leerlingen. Bij deze en andere invullingen spelen lespraktijk en het handelen van docenten een grote rol. In de op orthodox godsdienstige scholen gerichte methoden is dat veel minder het geval en ligt het accent, zowel in 'toon' als de verdeling van aandacht, in de eerste plaats bij de eigen opvattingen.

De methoden in het vo en het mbo, eveneens op levensbeschouwelijke grondslag, doen meer een beroep op het reflecterend vermogen van leerlingen. De methoden gaan uit van dezelfde waarden op het gebied van seksuele diversiteit en man – vrouw verhoudingen, maar besteden meer aandacht aan het bevorderen van verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid. Zo zijn verwerkingsoefeningen soms gericht op het inleven van hoe het voor iemand anders is die anders denkt of voelt en het maken van eigen keuzes. De methoden moedigen ook aan om gastsprekers uit te nodigen die hun ervaringen delen.

Eén van de bestudeerde methoden voor het voortgezet onderwijs is erop gericht op leerlingen kennis te laten maken met verschillende geloofsovertuigingen. De beschrijvingen nemen de eigen levensbeschouwelijke opvatting als waar en als basis en moedigen aan tot respect voor de verschillende geloofsrichtingen.

Samenvattend beeld

Uit het onderzoek van de inspectie naar de lesmethoden en het gebruik daarvan komt naar voren dat de inhoud niet in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Tevens constateert de inspectie dat de aandacht voor en verhouding ten opzichte van andere opvattingen dan die van de school veelal beperkt is. Dat geldt ook voor de aandacht voor actieve bevordering van basiswaarden, zoals gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid. Wel is er aandacht voor het respecteren van andersdenkenden. De inspectie constateert samenvattend dat scholen die de betreffende methoden gebruiken, handelen binnen de grenzen van de wet.

3.3.3

Aanvullende onderwijsactiviteiten

Zowel uit de vragenlijst als uit de schoolbezoeken blijkt dat scholen naast het lesmateriaal in de vorm van methodes en eigen materiaal verschillende aanvullende activiteiten ondernemen om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Deze activiteiten variëren van het uitnodigen van gastsprekers, het participeren in een debat, het bezoek van een museum of religieuze instelling tot een uitwisseling met scholen waarvan de leerlingen sterk verschillen in overtuiging of achtergrond.

Daarnaast bieden scholen leerlingen de mogelijkheid om actief mee te denken over de invulling van het onderwijs, bijvoorbeeld door de leerlingenraad of klankbordgroepen. Een ander voorbeeld van hoe scholen willen bijdragen aan bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is door projectweken te organiseren, bijvoorbeeld de 'week tegen de discriminatie, de week van de seksuele diversiteit (met daarin Paarse vrijdag), de week tegen islamfobie en de week tegen antisemitisme' of de organisatie van een 'burgerschapsdag' waar leerlingen een bezoek brengen aan instellingen (bejaardentehuis, AZC) die niet per se gebaseerd zijn op de levensbeschouwelijke grondslag van de school of instelling.

De huidige wetgeving schrijft voor dát scholen aandacht besteden aan burgerschap en sociale integratie, niet wát de inhoud ervan moet zijn of om hoeveel aandacht het moet gaan. Daarnaast mag de inhoud niet in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De inspectie concludeert dat de bestudeerde methoden niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel zijn enkele van de methoden (zeer) beperkt in de mate waarin leerlingen kennis nemen van diversiteit in de samenleving en opvattingen over bijvoorbeeld seksuele of culturele diversiteit. De focus van de methode ligt op het overbrengen van de levensbeschouwelijke opvatting over de genoemde thema's aan de hand van de Bijbel of de Koran. Wanneer de leerlingen in de thuissituatie ook beperkt met andere opvattingen in aanraking komen, kan dit betekenen dat voor het verwerven van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat de school extra inspanningen moet verrichten. Zoals beschreven, zag de inspectie hier verschillende goede voorbeelden van hoe scholen en instellingen dit doen.

4 Conclusies en nabeschuiving

4.1 Aanleiding

De Inspectie van het Onderwijs deed in de laatste maanden van 2019 onderzoek bij 78 scholen verspreid over het basis, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs naar de volgende vraag:

Hoe geven scholen invulling aan onderwerpen waarover morele opvattingen in de samenleving (sterk) uiteen kunnen lopen en past deze invulling binnen de grenzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

De aanleiding voor het onderzoek was politieke en maatschappelijke discussie over de vraag of de inhoud van lesmateriaal past binnen de grenzen van wet- en regelgeving. Het betrof lesmateriaal waarin op basis van godsdienstige overtuigingen afwijzende uitingen rond seksuele diversiteit worden gedaan en aandacht gevraagd voor de wenselijkheid van een terughoudende omgang tussen jongens en meisjes. De achterliggende vraag is die naar de ruimte die scholen hebben om eigen (normatieve) opvattingen over te brengen in het onderwijs en welke grenzen daarbij gelden. Omdat deze vraag breder speelt dan enkel een specifieke methode of een denominatie koos de inspectie voor een breder opgezet onderzoek naar de ruimte voor het overdragen van morele opvattingen door scholen die afwijken van meerderheidsopvattingen, en naar de bevordering van burgerschap en basiswaarden in relatie daarmee.

Opzet van het onderzoek

De scholenselectie is zodanig dat de denominatieve variatie die het Nederlandse onderwijs kenmerkt, en de plaatsen waar verschillen in opvatting te verwachten zijn, voldoende worden gepresenteerd. De inspectie deed bij 175 scholen een verkennend schriftelijk onderzoek naar de gebruikte lesmaterialen en deed onderzoek op 78 scholen in de vorm van lesobservaties, algemene observaties in de pauzemomenten, en gesprekken met leraren, leerlingen, schoolleiding en bestuur.

Bij de beantwoording van de centrale vraag hebben wij ons gericht op morele thema's waarover de opvattingen sterk uiteen kunnen lopen en die betrekking hebben op hoe mensen met elkaar omgaan: seksuele diversiteit, man-vrouw verhoudingen, opvattingen over culturele diversiteit en de verhouding tussen uitgangspunten op grond van religieuze en/of andere mens- en maatschappijopvattingen en de grondwet.

Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op de inhoud van het onderwijs zoals de school dat voorstaat en in de praktijk realiseert. Aandachtspunten zijn daarbij de strijdigheid met en bevordering van basiswaarden. De focus ligt dus op onderwijshoudens. Hoewel de inspectie geen taak heeft bij 'keuring' van leermiddelen en in Nederland geen sprake is van controle of goedkeuring van leermateriaal, beoordeelt de inspectie wel of het onderwijs zoals de school dat geeft aan de wettelijke eisen voldoet. Op dit terrein is strijdigheid met basiswaarden daarbij het primaire criterium. Daarnaast zal tevens aandacht worden gegeven aan de borging van die inhoud: in hoeverre hebben schoolleiding en bestuur inzicht in de inhoud van de lessen en lesmaterialen, in hoeverre zien schoolleiding en bestuur toe op de invulling daarvan in de praktijk, en hoe borgt het bestuur de beoogde inhoud van het onderwijs?

4.1.1 *Toezichtkader inspectie*

De vrijheid van onderwijs is een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse onderwijsbestel. Onderwijsvrijheid gaat over de ruimte die scholen hebben om uiteenlopende (minderheids)opvattingen over bijvoorbeeld 'het goede leven' over te brengen. Dit uitgangspunt past bij een samenleving waarin burgers en organisaties maximale ruimte krijgen om hun leven naar inzicht vorm te geven. Deze vrijheid gaat gepaard met verantwoordelijkheid: de vrijheid die je vraagt voor jezelf komt ook anderen toe. In de grondwet zijn de waarden verankerd die zo'n vrije samenleving mogelijk maken. De wettelijke burgerschapsopdracht legt vast dat bij de bevordering van die waarden ook scholen een taak hebben, met name in de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen en autonomie)^{4 2} De beperkte reikwijdte die de wetgever aan de burgerschapsopdracht gaf, betekent dat het inspectietoezicht zich in de kern richt op markering van de ondergrens, door toetsing van eventuele strijdigheid van het onderwijs met basiswaarden. Van scholen wordt gevraagd deze waarden te bevorderen wanneer deze onder druk staan. Dit kan zijn in geval van risico's die blijken uit uitingen van leerlingen of risico's in de omgeving van leerlingen, of in opvattingen van de school die bij leerlingen tot misverstand en onverdraagzaamheid jegens andersdenkenden zouden kunnen leiden. Hoewel ook andere elementen van wet- en regelgeving, met name als de wettelijke opdracht^{4 3} tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' en de aan maatschappelijke vorming gerelateerde kerndoelen,^{4 4} van belang zijn, zijn deze algemeen zodat daarvan weinig sturing uitgaat.

De onderwijsvrijheid betekent concreet dat scholen veel ruimte hebben om in het onderwijs normatieve opvattingen over te brengen, ook als een groot deel van de samenleving zich daarin niet kan vinden. Bijvoorbeeld het afwijzen van een homoseksuele leefstijl of de opvatting dat het eigen geloof beter is dan dat van een ander. De burgerschapsopdracht impliceert dat alle scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen. Dit betekent dat de school niet mag uitdragen dat andere mensen minder waard zijn, of onverdraagzaamheid ten opzichte van andere mensen mag aanmoedigen.

4.2 **Conclusies**

Het onderzoek geeft een algemeen beeld van de stand van zaken, en van de situatie op scholen. Waar op scholen van tekorten sprake is, gaf de inspectie herstelopdrachten of aanbevelingen. Van de 78 scholen kregen er in totaal twintig een herstelopdracht (zes) of aanbeveling (veertien). Daarbij moet worden bedacht dat het onderzoek geen representatief beschrijvend doel heeft, en deze cijfers niet zonder meer naar het gehele onderwijs veralgemeeniseerd kunnen worden.

Het onderzoek is er wel op gericht een algemeen beeld te geven van de manier waarop invulling wordt gegeven aan onderwerpen waarover morele opvattingen van scholen soms sterk afwijken van opvattingen in de samenleving. De inspectie constateert dat weinig of geen sprake is van strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, maar ook dat actieve bevordering daarvan niet goed verankerd is. De inspectie vindt dit zorgelijk. Hierna volgt een korte samenvatting van de herstelopdrachten en aanbevelingen.

^{4 2} Zie Staatscourant 5 juli 2006, nr. 128

^{4 3} De burgerschapsopdracht is opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (artikel 8.3), de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 17), de Wet op de expertisecentra (artikel 11.4), en de Wet op educatie en beroepsonderwijs (artikel 17a.3)

^{4 4} Kerndoelen primair onderwijs: 34, 35, 36, 37, 38. Kerndoelen speciaal onderwijs: 3, 49, 50, 51, 52, 53. Kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs: 35, 36, 38, 43, 44, 45, 47

4.2.1

Overzicht herstelopdrachten en aanbevelingen

Voor ruim een kwart van de onderzochte scholen gaf de situatie aanleiding tot een opdracht of aanbeveling tot verbetering van het onderwijs. Er zijn twee groepen scholen waarop de inspectie strijdigheden of risico's constateerde. Dat zijn enerzijds scholen met een specifieke levensbeschouwelijke, vaak orthodox-godsdienstige achtergrond. Het gaat om enkele scholen van reformatorische, evangelische, joodse en antroposofische signatuur. De risico's hangen doorgaans samen met de levensbeschouwelijke opvatting van de school die de opvattingen op de genoemde thema's kleuren. Dit kan betekenen dat in de praktijk extra aandacht nodig is voor actieve bevordering van basiswaarden, bijvoorbeeld waar het accent op de eigen overtuigingen tot onverdraagzaamheid bij leerlingen zou kunnen leiden. Het gaat, ook in het licht van de totale groep bijzondere (confessionele) scholen in het onderzoek, om een beperkte groep.

Het gaat anderzijds om scholen waar uitingen van leerlingen regelmatig tegenstrijdig zijn met basiswaarden, maar waar de school weinig mee doet. Deze scholen hebben vaak een overwegend homogene witte leerlingenpopulatie. De aangetroffen risico's zijn verschillend van aard en zijn een samenspel tussen risico's in de omgeving van de school waarin de jongeren opgroeien en het aanbod van de school om de basiswaarden te bevorderen. De risico's in de omgeving van de school bestaan uit het opgroeien in een specifieke context waar eenzijdige of onverdraagzame opvattingen veel invloed kunnen hebben.

Afhankelijk van de situatie deed de inspectie op scholen uit beide groepen aanbevelingen tot verbetering (veertien keer) of gaf opdrachten tot herstel (zes keer). De herstelopdrachten werden gegeven in situaties waarin het onderwijs strijdig is met basiswaarden, of de aandacht van de school zodanig minimaal of afwezig, dat van bevordering van basiswaarden geen sprake is. In de andere situaties was weinig of geen aanbod bij stelselmatige risico's bij het verwerven van de basiswaarden. Soms was sprake van een aanbod waardoor de school voldeed aan de wet, maar zeer beperkt en fragmentarisch of enkel reactief. De aanbevelingen komen neer op het aanbrengen van samenhang en doelgerichtheid in het aanbod, met name in actieve bevordering van basiswaarden waar leerlingen risico's lopen.

De overgrote meerderheid van de scholen met sterke levensbeschouwelijke opvattingen, inclusief orthodox-christelijke en islamitische scholen, slaagt erin de overdracht van eigen opvattingen goed te combineren met bevordering van basiswaarden en het vermijden en/of tegengaan van risico's.

4.2.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Welke invulling beogen scholen te geven aan thema's waarover morele opvattingen in (een deel van) de samenleving sterk kunnen verschillen van die van de school, zoals blijkt uit schooldocumenten, de visie en doelen van de school en uit het lesmateriaal?*

De invulling die scholen beogen te geven aan de thema's verschilt: van een vrij algemeen geformuleerde invulling tot invullingen die direct samenhangen met de godsdienstige grondslag van de school. Deze verschillen zijn op basis van vrijheid van onderwijs te verwachten: de inrichting van het schoolsysteem is gericht op de overdracht van waarden die bij de overtuiging passen. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld scholen op basis van hun religieuze grondslag een homoseksuele leefstijl afwijzen of uitspraken doen over gewenste vormen van samenleven en omgang tussen man en vrouw.

Hoewel opvattingen van sommige scholen uit het onderzoek op onderdelen afwijken van dominante opvattingen in de samenleving, en soms omstreden zijn, gaat het in de eerste plaats om botsende ideeën die passen binnen de vrijheid van onderwijs. Van strijdigheid met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is in de regel geen sprake. Een uitzondering hierop is een school die op basis van de godsdienstige opvatting ervoor kiest bepaalde verplichte kerndoelen niet aan bod te laten komen. Ook constateert de inspectie opnieuw^{4 5} dat scholen doorgaans over weinig of geen geconcretiseerde leerdoelen beschikken. Hoewel geen onderdeel van de vragen die in dit onderzoek aan de orde zijn, is dat wel een probleem: geconcretiseerde leerdoelen zijn een belangrijke voorwaarde voor realisering van goed onderwijs, ook voor burgerschapsonderwijs en actieve bevordering van basiswaarden.

De inspectie concludeert dat het onderzochte lesmateriaal, waaronder de methode die leidde tot maatschappelijke discussie, niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Wel wordt hierin maar beperkt invulling gegeven aan aandacht voor seksuele en culturele diversiteit in de samenleving. De focus ligt vooral op het overbrengen van de levensbeschouwelijke opvatting vanuit de school, vanuit de godsdienstige traditie en verhalen uit bijvoorbeeld Bijbel of Koran. Dit kan betekenen dat voor het verwerven van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld verdraagzaamheid, de school extra inspanningen moet verrichten.

^{4 5} Zie Inspectie van het Onderwijs (2016) *Omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit. Een beschrijving van het onderwijsaanbod van scholen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. En Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

2. Welke invulling geven scholen in de praktijk aan deze onderwerpen, zoals dat te zien is in lessen en lesstof, uitingen van leraren, reacties op leerlingen en het pedagogisch-didactisch handelen?

De invulling van de onderwijspraktijk gericht op de thema's verschilt van zeer beperkt tot een samenhangend (proactief) aanbod op basis van leerlijnen en bijbehorende doelen. Ook varieert de mate waarin leraren zich vooral richten op overdracht van de lesstof en eigen levensbeschouwelijke opvattingen, tot het (afhankelijk van de lesstof) actief uitnodigen van leerlingen om zich in te leven in bijvoorbeeld minderheidsopvattingen. We zagen verschillende goede voorbeelden hoe leraren op basis van de levensbeschouwelijke opvatting en naast de methode actief werk maken van leerlingen kennis laten maken met andere opvattingen en leefstijlen. Ook zagen we voorbeelden waarin dit helemaal niet gebeurde en bewaking van de eigen identiteit centraal leek te staan en burgerschap op het tweede plan komt.

Daarnaast stelden we vast dat er op sommige scholen sprake is van opvattingen die vragen om een actieve bevordering van de basiswaarden. Dat is bijvoorbeeld het geval als een school homoseksualiteit afwijst en aan leerlingen voorhoudt dat volgens de godsdienstige uitgangspunten van de school heteroseksuele relaties de norm zijn. Een ander voorbeeld is dat jongens en meisjes wordt voorgehouden dat de godsdienstige overtuiging vraagt dat ze zeer terughoudend of niet met elkaar moeten omgaan. In situaties waar sprake is van botsende waarden, wordt van de school nadrukkelijk aandacht voor de burgerschapsopdracht gevraagd. Dit betekent concreet dat de vrijheid van onderwijs de school enerzijds ruimte geeft de eigen overtuiging aan leerlingen voor te houden. Om tegen te gaan dat dit zou kunnen leiden tot onverdraagzaamheid of discriminatie, betekent het anderzijds ook dat de school actief invulling geeft aan bevordering van basiswaarden

De inspectie heeft bij zeven scholen vastgesteld dat op basis van de beoogde invulling in de praktijk extra aandacht nodig is voor het verwerven van basiswaarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie. Op twee van deze zeven scholen hield de school géén rekening met de betreffende risico's.

3. In hoeverre draagt de invulling van deze onderwerpen door scholen in de praktijk bij aan bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

Ruim tachtig procent van de scholen schenkt aandacht aan bevordering van één of meerdere basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Met name bevordering van begrip voor andere mensen en opvattingen krijgt vaak aandacht, maar ook andere basiswaarden zijn onderdeel van het aanbod van de school. Overigens constateert de inspectie ook dat bij een kwart van de scholen kansen worden gemist om de basiswaarden te bevorderen. Bijvoorbeeld het niet (adequaat) reageren op vragen of opmerkingen van leerlingen die raken aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Leraren slagen er niet altijd in kansen te benutten om de basiswaarden te bevorderen, bijvoorbeeld doordat de aansturing hierop beperkt is, of dat zij onvoldoende toegerust zijn om over beladen thema's met leerlingen te spreken. Dit is op scholen van allerlei signatuur het geval, en komt relatief vaak voor op scholen voor voortgezet onderwijs.

4. *In hoeverre is sprake van invullingen van deze onderwerpen door scholen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat?*

Samengevat laat het onderzoek zien dat van strijdigheid van het onderwijs dat scholen geven met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de meeste gevallen geen sprake is. Dat geldt voor scholen met specifieke levensbeschouwelijke opvattingen evenzeer als scholen met een meer algemeen profiel. Verschillen naar denominatie doen zich niet voor. Een uitzondering wordt gevormd door een school met een specifieke levensbeschouwelijke opvatting, die een evenzeer specifieke doelgroep bedient. De strijdigheid van het onderwijs van de school met basiswaarden betreft met name de gelijkwaardigheid van jongens en meisjes en de opstelling ten opzichte seksuele diversiteit. Voor de betreffende school is reeds enige tijd sprake van een geïntensiveerd toezichttraject.

5. *In hoeverre hebben scholen aandacht voor risico's op strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat rond deze onderwerpen, en in hoeverre gaan scholen deze risico's tegen?*

Bij een kleine tien procent van de scholen is sprake van risico's in de invulling van het onderwijs waar het gaat om eventuele strijdigheid met basiswaarden. Het gaat om scholen met een overwegend homogene (witte) leerlingenpopulatie en van verschillende denominaties. De risico's waaraan deze scholen relatief weinig aandacht schenken of geen oog voor hebben, hangen samen met het sterke accent op eigen levensbeschouwelijke uitgangspunten, waarbij aandacht voor (seksuele en culturele en/of etnische) diversiteit hooguit beperkt aan de orde komt. Het betreft overwegend reformatorische scholen, waarbij overigens moet worden opgemerkt dat dit voor andere reformatorische scholen en andere orthodox-christelijke scholen in het onderzoek niet het geval is. Daaruit kan worden afgeleid dat scholen, ongeacht de godsdienstige achtergrond, verschillende keuzes maken. Bovendien geldt voor de scholen uit de genoemde denominaties dat zij in meer of mindere mate rekening houden met de betreffende risico's. Slechts enkele scholen (3%) doen dit helemaal niet.

Bij een kleine vijftien procent van de scholen troffen we stelselmatige risico's aan in de uitingen van leerlingen. Ongeveer een derde van die scholen schonk weinig of geen aandacht schenk hieraan. Het gaat om een gevarieerde groep scholen, van uiteenlopende richtingen. Vaak zijn scholen niet alert op risico's of is sprake van een reactieve houding, die geen vertaling krijgt in stelselmatige bevordering van basiswaarden. Voorbeelden van stelselmatige risico's in uitingen van de leerlingen waarbij de school géén proactief aanbod heeft, zijn een school die slechts reactief optreedt bij negatieve uitingen van leerlingen (discriminerende opmerkingen of pestgedrag jegens meisjes met een hoofddoek), een school die niet reageert op zorgen die meisjes uitten tijdens leerlinggesprekken over ongelijke behandeling van jongens en meisjes, en een school die niet ingaat op de angst die leeft om voor je geaardheid uit te komen.

6. *In hoeverre biedt de vigerende invulling van de vrijheid van richting en inrichting scholen voldoende duidelijkheid over de ruimte (en grenzen) om onderwerpen waarover in de samenleving (sterk) afwijkende morele opvattingen bestaan, tot uitdrukking te brengen?*

Bij ongeveer twee derde van de scholen was sprake van een 'sterk' bewustzijn van de wettelijke plicht tot de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Bij krap een derde van de scholen was er sprake van een 'redelijk' bewustzijn en bij vier scholen 'enigszins'. De laatste groep scholen heeft bijvoorbeeld wel passende lesmethoden in huis, maar zet die slechts beperkt in, of bevindt zich in de oriënterende fase wat betreft het invullen van de burgerschapsopdracht. Een vergelijkbaar patroon doet zich voor bij de vraag in hoeverre scholen zich bewust zijn van de wettelijke grenzen aan de vrijheid van het onderwijs. Een meerderheid van de scholen is zich hier 'sterk' van bewust, ongeveer een kwart 'redelijk', en een kleine minderheid 'enigszins' of 'helemaal niet'. Opvallend zijn twee scholen die zich 'helemaal niet' bewust zijn van de wettelijke grenzen. Deze scholen stellen te doen wat zij nodig vinden voor de kinderen en geen grenzen te ervaren aan de vrijheid van onderwijs.

4.3 Nabeschuiving

Weging conclusie

Op hoofdlijnen concludeert de inspectie dat de aandacht voor actieve bevordering van basiswaarden onvoldoende is geborgd. Dat blijkt in dit onderzoek in circa een kwart van de gevallen het geval te zijn. In een open, door pluraliteit gekenmerkte samenleving is het actief onderwijzen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals gelijkwaardigheid en non-discriminatie van groot belang, maar vaak is onduidelijk in hoeverre scholen daaraan aandacht geven.

Het belang van actieve en herkenbare overdracht van basiswaarden geldt voor alle scholen, en zeker op scholen waar opvattingen worden overgedragen die waarden als gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid des te meer belangrijk maken. De inspectie wijst erop dat blijvende maatschappelijke verankering van de democratische rechtsstaat van groot maatschappelijk belang is. De borging van de collectieve verantwoordelijkheid daarvoor berust bij de overheid. De wettelijke burgerschapsopdracht vloeit daaruit voort. De kern van die opdracht veronderstelt actieve aandacht voor de grondwet en bevordering van basiswaarden zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid, autonomie en non-discriminatie. Tegen deze achtergrond vindt de inspectie het ongewenst dat er scholen zijn die hieraan weinig aandacht geven of waarvan niet duidelijk is of dat het geval is, terwijl deze scholen wel aan de wettelijke burgerschapseisen voldoen.

Aandachtspunt: begeleiding van leerling

Dat de inspectie vaststelt dat het onderwijs zich beweegt binnen de grenzen van wet- en regelgeving en er niet of nauwelijks sprake is van onderwijs dat in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, betekent dus niet dat er geen punten zijn die aandacht vragen.

Zo kunnen ook lastige situaties ontstaan wanneer de waarden van leerlingen botsen met die van de school. Wanneer de opvattingen of voorkeuren van leerlingen afwijken van de school, wordt scholen gevraagd om toch de individuele ontplooiing van leerlingen te ondersteunen. Als dit ingaat tegen de overtuigingen van een school, kan dit een lastig dilemma zijn. Dat vraagt soms veel van scholen en leidt niet vanzelf tot optimale begeleiding van de leerling. Zo kan het zijn dat vanuit het idee leerlingen zo goed mogelijk te ondersteunen, normafwijkende opvattingen of gedragingen van leerlingen aanleiding zijn voor de inzet van leerlingenzorg. Afhankelijk van de inhoud van die ondersteuning kan hiermee de suggestie worden gewekt dat de opvatting niet past binnen de autonome ontwikkeling van de leerling (waarbij eigen keuzes kunnen worden gemaakt) maar een opvatting is die vraagt om zorg en extra ondersteuning. Het proces van persoonsontwikkeling kan onder druk staan wanneer leerlingen zich niet herkennen of gesteund voelen in belangrijke contexten zoals de school.

De vraag in hoeverre dit uiteindelijk in het belang van de individuele leerling is, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Vanuit de vrijheid van onderwijs prevaleert het belang van de school om de eigen identiteit tot uitdrukking te brengen. In uiterste consequentie kan dat betekenen dat wisseling van school voor de leerling de enig resterende oplossing is. In een stelsel dat zich kenmerkt door ruimte voor overdracht van waarden van deelgroepen in de samenleving (zoals op basis van godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen) is het belang van een individuele leerling die daarvan afwijkt daaraan ondergeschikt, want in essentie niet met het uitgangspunt van dat systeem te verenigen.

De inspectie constateert dat dergelijke situaties zich af en toe voordoen. We zien ook dat de scholen (waarbij sprake is van botsende waarden) daar zorgvuldig mee om willen gaan en oog hebben voor het belang van leerlingen. Wel stellen we vast dat de invullingen hiervan verschillen. Die variëren van scholen die de eigen opvatting ondergeschikt maken aan optimale ondersteuning van de leerling, tot scholen die vasthouden aan de eigen uitgangspunten en de leerlingenzorg benutten voor begeleiding van de leerling.

Maatschappelijke discussie

Op basis van het onderzoek constateert de inspectie dat de meeste scholen goed uit de voeten kunnen met de vrijheid van onderwijs, en aangeven bekend te zijn met de grenzen daarvan. Wel geven scholen aan dat afwijkende overtuigingen soms tot spanningen leiden, vanwege het draagvlak binnen de school, door opvattingen van ouders en leerlingen, of in besef onder een maatschappelijk vergrootglas te liggen. Daarnaast stelt de inspectie vast dat niet alle scholen met specifieke opvattingen voldoende duidelijk hebben wat de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap in deze situatie vraagt.

Dat botsende waarden regelmatig leiden tot debat over de grenzen van de vrijheid van onderwijs en over wat (on)wenselijke opvattingen zijn die scholen aan leerlingen overbrengen, is begrijpelijk. Een vrije samenleving geeft ruimte aan concurrerende opvattingen over 'het goede leven', en aan mensen om zelf te bepalen wat ze willen denken en doen. Discussie daarover is een kenmerk van een open en vrije samenleving, en onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat.

Het is goed daarbij te bedenken dat wanneer sprake is botsende waarden, zonder voldoende informatie over situatie of context, al snel het verwijt klinkt van overschrijding van wettelijke grenzen. Dat draagt niet altijd bij aan duidelijkheid over die grenzen of aan het maatschappelijk draagvlak voor onderwijsvrijheid. De verantwoordelijkheid voor bevordering van dat draagvlak ligt evenzeer bij scholen die onderwijsvrijheid gebruiken voor overdracht van specifieke eigen opvattingen (transparantie en het afleggen van verantwoording) als bij hen die dat gebruik bekritisieren (het adequaat onderscheiden van wettelijke grenzen en eigen opvattingen).

Het kan voorkomen dat de grenzen van onderwijsvrijheid onduidelijk zijn of het onderwijs dat scholen geven vragen oproept. Zeker daar waar bevordering van burgerschap in het geding kan zijn of sprake zou zijn van onderwijs in strijd met basiswaarden, verdient dit de aandacht. De inspectie is daarop alert en treedt waar nodig op. Er kan ook sprake zijn van situaties die wel duidelijk zijn, maar afwijken van dominante opvattingen in de samenleving. Het gaat dan bijvoorbeeld om scholen die gebruik maken van de vrijheid van onderwijs en daarbij blijven binnen de grenzen van de wet, maar opvattingen overdragen die binnen de samenleving weinig steun hebben of door de meerderheid worden afgewezen. Vaak gaat het daarbij om opvattingen die binnen de populatie waarop de school zich richt, wel worden gesteund. Waar dit het geval is gaat het dus niet om oneigenlijk gebruik van onderwijsvrijheid, maar om de door de vrijheid van onderwijs bedoelde bescherming van minderheidsopvattingen. In dat geval is dan niet de vraag of grenzen worden overschreden, maar worden de desbetreffende grenzen zelf ter discussie gesteld. Dat is een maatschappelijke discussie, die uiteindelijk in het parlement, in de vorm van wet- en regelgeving, moet worden beslecht.

Duidelijkere grenzen

In deze situatie ligt het antwoord op vragen en zorgen vermoedelijk niet in de eerste plaats bij onderzoek naar de situatie op scholen. Het inzicht dat dit oplevert zal, zo beoogt de inspectie, het gesprek over de doelen van burgerschapsonderwijs en de grenzen van onderwijsvrijheid bevorderen. Want, waar discussie bestaat over opvattingen die scholen aan leerlingen overdragen in een door diversiteit gekenmerkte, open en vrije samenleving, ligt het antwoord op de vraag naar grenzen in de eerste plaats bij duidelijke, wettelijke eisen. Waar wettelijke eisen en kerndoelen globaal zijn, en scholen veel ruimte geven, liggen vragen over wat wel en niet wenselijk is niet in eerste instantie niet bij de scholen, maar bij de samenleving en wetgever over wat van scholen wordt verwacht. In het licht van de vigerende burgerschapsopdracht lijkt actieve bevordering van basiswaarden dan de kern te zijn.

5 Appendices

5.1 Appendix A

Kerdoelen primair onderwijs

Kerdoel 34: "De leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen"

Kerdoel 35: "De leerlingen leren zich redzaam te gedragen in sociaal opzicht, als verkeersdeelnemer en als consument"

Kerdoel 36: "De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger"

Kerdoel 37: "De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen"

Kerdoel 38: "De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit"

Kerdoelen speciaal onderwijs

Kerdoel 3: "De leerlingen leren naar algemeen geaccepteerde normen en waarden omgaan met anderen en leren samenwerken aan een gezamenlijke taak of gezamenlijk spel en leren omgaan met conflictsituaties"

Kerdoel 49: "De leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen"

Kerdoel 50: "De leerlingen leren zich redzaam te gedragen in sociaal opzicht, als verkeersdeelnemer en als consument"

Kerdoel 51: "De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en hun rol als burger"

Kerdoel 52: "De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen"

Kerdoel 53: "De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving waaronder seksuele diversiteit."

Kerdoelen onderbouw voortgezet onderwijs

Kerdoel 35: "De leerling leert over zorg en leert zorgen voor zichzelf, anderen en zijn omgeving, en hoe hij de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief kan beïnvloeden."

Kerdoel 36: "De leerling leert betekenisvolle vragen te stellen over maatschappelijke kwesties en verschijnselen, daarover een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan"

Kerdoel 38: "De leerling leert een eigentijds beeld van de eigen omgeving, Nederland, Europa en de wereld te gebruiken om verschijnselen en ontwikkelingen in hun omgeving te plaatsen"

Kerdoel 43: "De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit"

Kerdoel 44: "De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn."

Kerdoel 45: "De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld."

Kerdoel 47: "De leerling leert actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond en leert daarbij de doorwerking ervan op individuen en samenleving (nationaal, Europees en internationaal), de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten en de betekenis van internationale samenwerking te zien."

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn instellingen verplicht studenten overeenkomstig het bij de opleiding behorende kwalificatiedossier op te leiden. Een kwalificatiedossier bevat ook kwalificatie-eisen over burgerschap. Zie bijlage bij Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB artikel 17a.3, Generieke kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap.

5.2

Appendix B

Tabel 5. *Het aantal waargenomen risico's in de beoogde onderwijsinvulling per basiswaarde van de democratische rechtsstaat en per thema*

	SD	MV	D	GW	Overig	Totaal
Vrijheid van meningsuiting	4	2	3	2	2	13
Gelijkwaardigheid	4	4	2	1	1	12
Begrip voor anderen	3	2	2	0	2	9
Verdraagzaamheid	2	0	0	2	0	4
Autonomie	3	0	3	2	2	10
Afwijzen onverdraagzaamheid	1	0	1	1	0	3
Afwijzen discriminatie	1	0	1	1	0	3
<i>Totaal</i>	18	8	12	9	7	54

N.B.: Het aantal waargenomen risico's varieert per school. SD = seksuele diversiteit; MV = man-vrouw relaties; D = culturele en/of etnische diversiteit; GW = verhouding tussen de Nederlandse Grondwet en uitgangspunten op grond van mens- en maatschappijopvattingen.

Tabel 7. *Het aantal waargenomen stelselmatige risico's in de uitingen van leerlingen per basiswaarde van de democratische rechtsstaat en per thema*

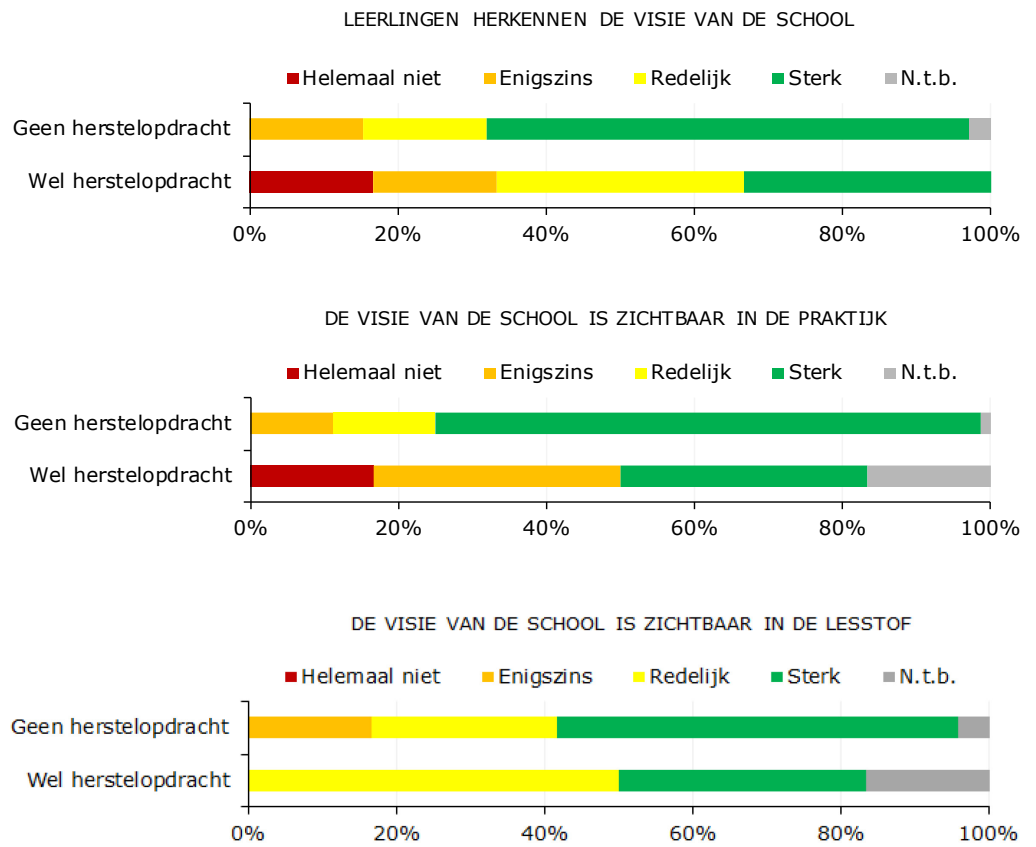
	SD	MV	D	GW	Overig	Totaal
Vrijheid van meningsuiting	3	1	1	0	0	5
Gelijkwaardigheid	5	3	3	1	2	14
Begrip voor anderen	3	1	1	2	2	9
Verdraagzaamheid	4	1	0	2	3	10
Autonomie	0	1	1	0	1	3
Afwijzen onverdraagzaamheid	4	2	1	2	3	12
Afwijzen discriminatie	2	2	2	1	3	10
<i>Totaal</i>	21	11	9	8	14	63

N.B.: Het aantal waargenomen risico's varieert per school. SD = seksuele diversiteit; MV = man-vrouw relaties; D = culturele en/of etnische diversiteit; GW = verhouding tussen de Nederlandse Grondwet en uitgangspunten op grond van mens- en maatschappijopvattingen.

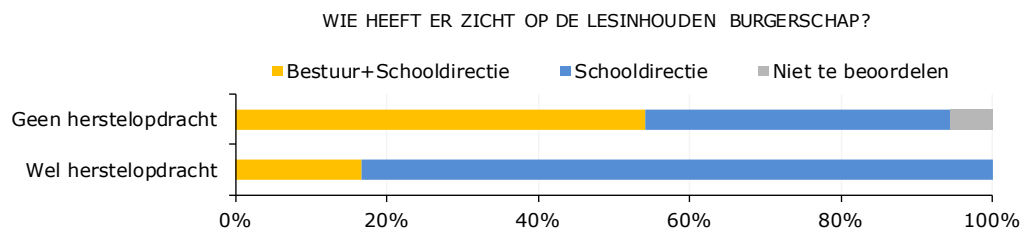
Tabel 9. Het aantal lesmethoden dat scholen in huis hebben (in de praktijk gebruiken) uitgesplitst naar denominatie en naar lesdomein

Denominatie	BUR	MAA	SEK	BIO	FIL	GOD
Algemeen bijzonder	26 (19)	9 (9)	13 (12)	11 (8)	1 (1)	6 (6)
Antroposofisch	0 (0)	1 (1)	1 (1)	3 (3)	0 (0)	0 (0)
Evangelisch	14 (13)	14 (14)	9 (8)	10 (9)	1 (1)	8 (8)
Gereformeerd	11 (8)	5 (5)	7 (6)	7 (4)	3 (3)	4 (4)
Islamitisch	75 (66)	25 (22)	18 (18)	20 (18)	7 (6)	25 (25)
Joods (orthodox)	18 (17)	3 (3)	6 (6)	4 (4)	0 (0)	6 (6)
Openbaar	36 (32)	24 (19)	19 (15)	27 (20)	12 (10)	15 (12)
Protest.-Christelijk	33 (32)	20 (18)	24 (17)	20 (20)	10 (9)	19 (18)
Reformatorisch	22 (22)	10 (9)	9 (6)	6 (5)	12 (7)	29 (23)
Rooms-Katholiek	18 (18)	23 (23)	12 (12)	12 (11)	5 (5)	15 (11)
Samenw. PC, RK	4 (4)	2 (1)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	4 (4)
Denominatiebreed	175 (150)	88 (75)	78 (63)	63 (50)	36 (28)	99 (86)

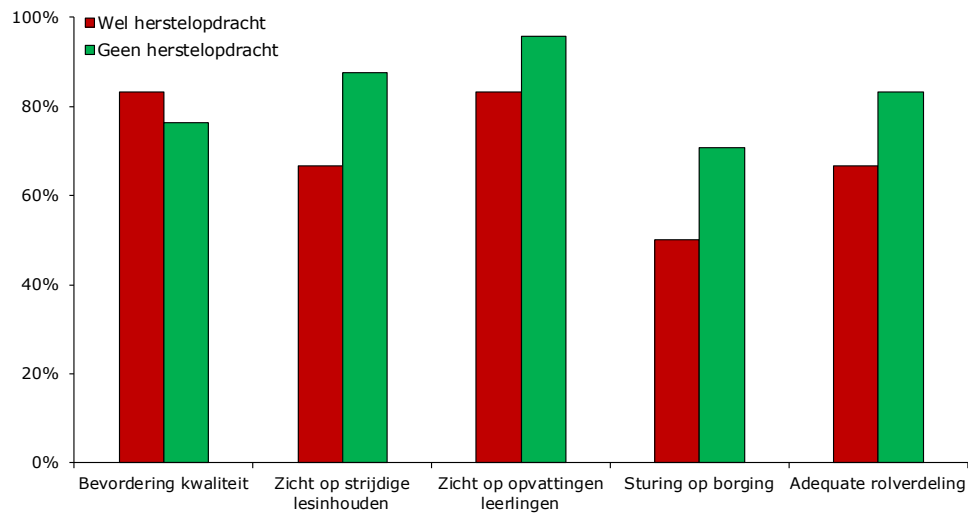
N.B.: BUR = burgerschap; MAA = maatschappijleer; SEK = seksuele diversiteit, BIO = biologie, FIL = filosofie, GOD = godsdienst. Samenw. PC, RK = samenwerking protestants-christelijk, rooms-katholiek.



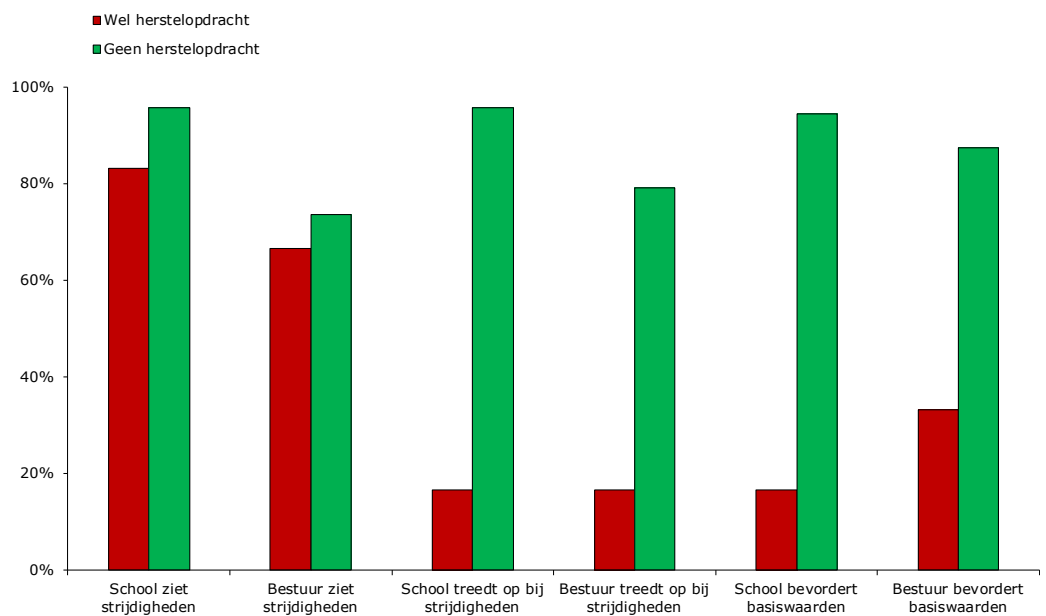
Figuur 1. Overlap tussen de visie van de school enerzijds, en de lesstof en de onderwijspraktijk anderzijds. NTB = niet te beoordelen.



Figuur 2. Het relatieve aandeel scholen waarbij het bestuur en/of de directie zicht heeft op lesinhouden die raken aan burgerschap.

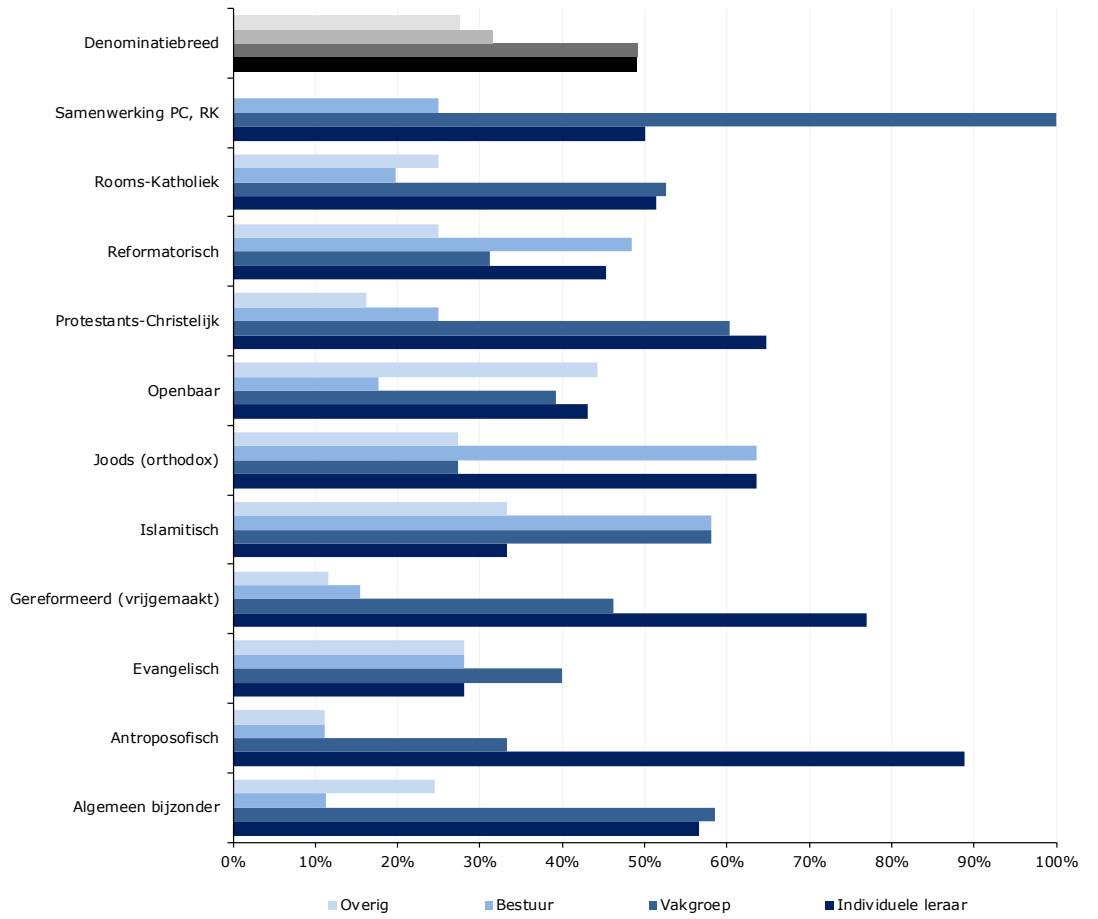


Figuur 3. Kwaliteitszorg gericht op het lesaanbod rond burgerschapsonderwijs.



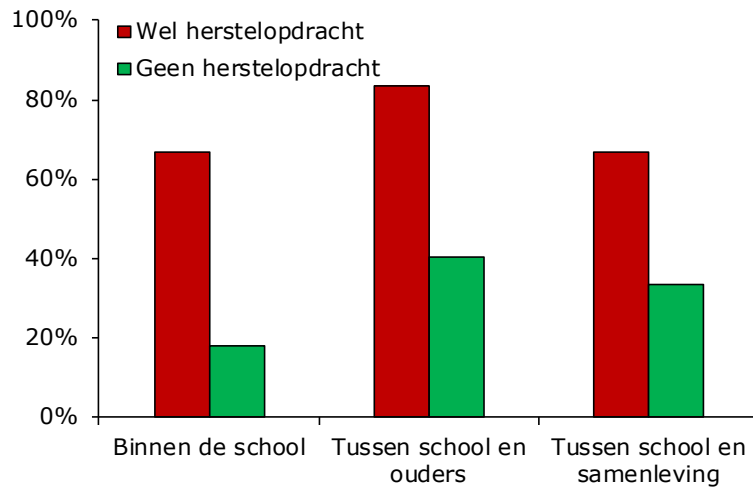
Figuur 4. Kwaliteitszorg gericht op het lesaanbod rond burgerschapsonderwijs.

VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET AANVULLEND ONDERWIJS

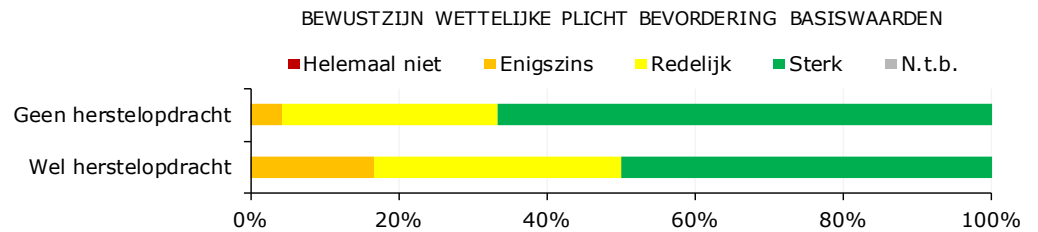


Figuur 5. Per denominatie de verantwoordelijke partij voor het selecteren van het aanvullend lesmateriaal: de individuele leraar, en/of de vakgroep, en/of het bestuur en/of overig.

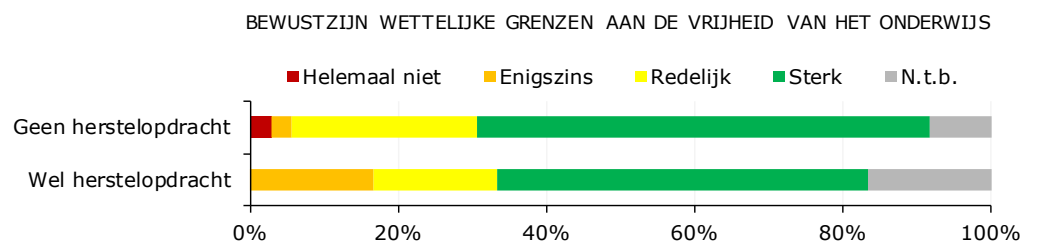
ERVAREN SPANNINGEN OF BELEMMERINGEN
BIJ DE INVULLING VAN HET ONDERWIJS



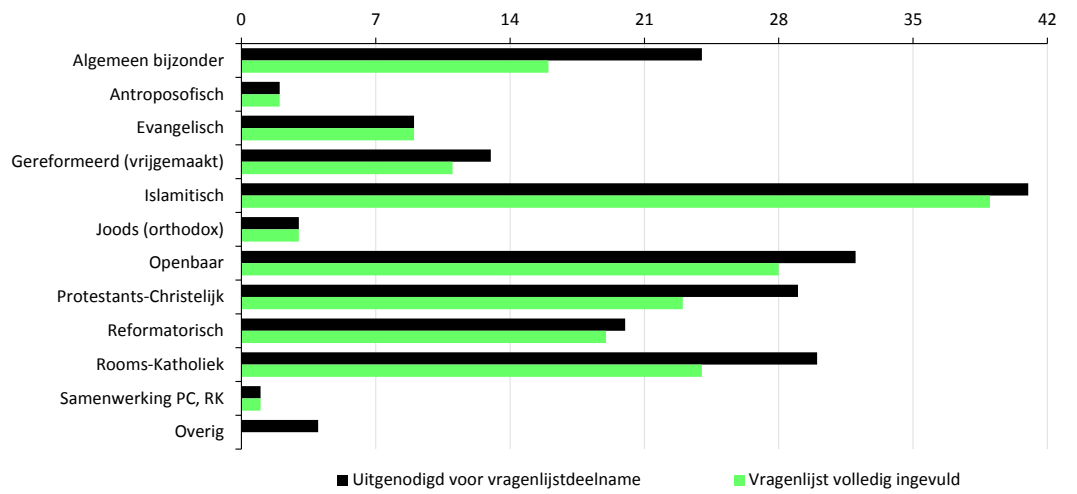
Figuur 6. Het percentage scholen dat spanningen of belemmeringen ervaart bij het tot uitdrukking brengen van de eigen morele opvattingen in de invulling van het onderwijs.



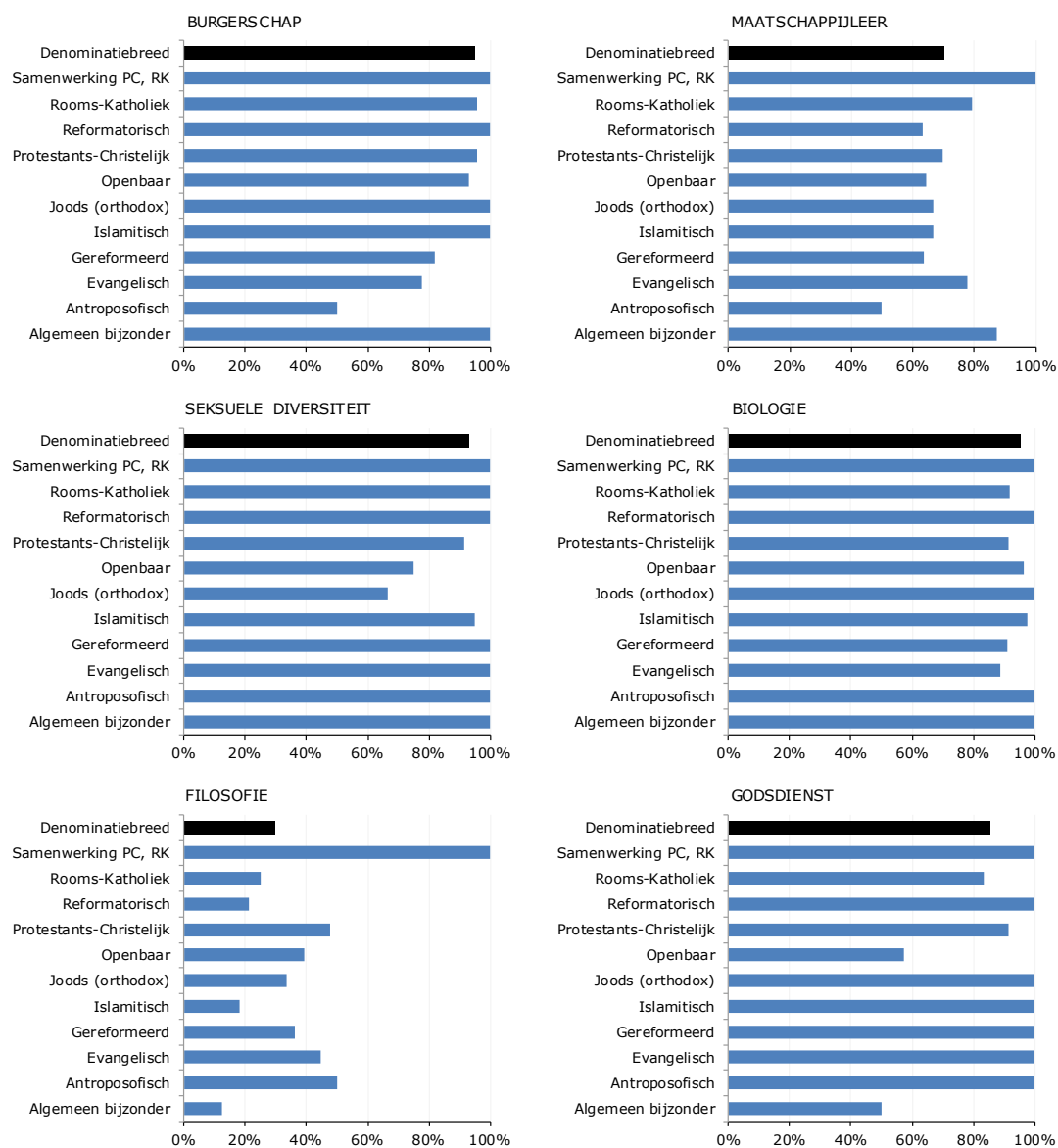
Figuur 7. De mate waarin scholen zich bewust zijn van de wettelijke plicht tot het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.



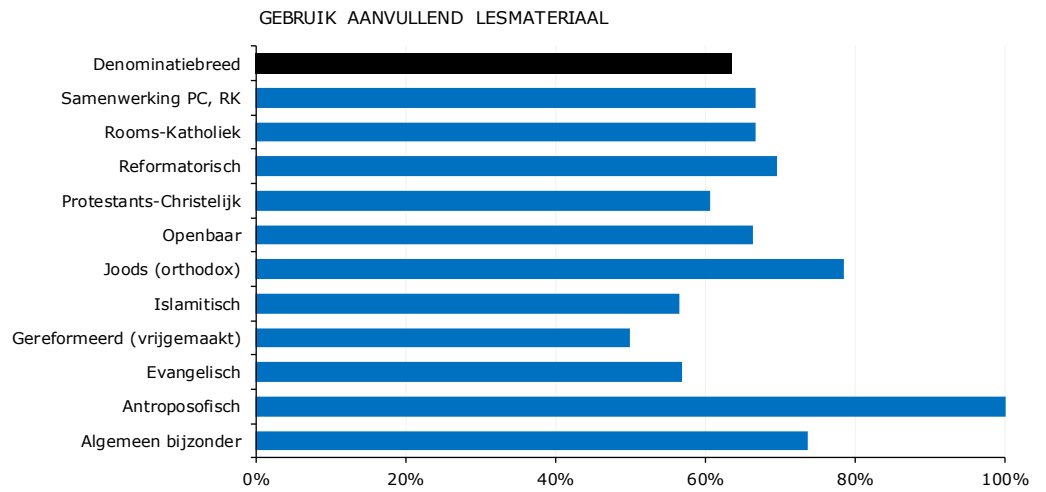
Figuur 8. De mate waarin scholen zich bewust zijn van de wettelijke grenzen aan de vrijheid van het onderwijs.



Figuur 11. Respons op de vragenlijst. Van de 208 scholen die werden uitgenodigd de vragenlijst in te vullen, leverden 175 scholen volledige data aan.



Figuur 12. Per denominatie het aandeel scholen dat een lesaanbod heeft gericht op, en uitgesplitst naar de zes bevraagde lesdomeinen. Merk op dat binnen sommige denominaties het overgrote deel scholen voor po betreft (bv. islamitisch: $n=38/39$; 97,4% po), terwijl sommige andere denominaties worden vertegenwoordigd door enkel één school voor vo (bv. samenwerking PC, RK; $n=1$; 100% vo), en dat het lesaanbod in de basis varieert tussen de onderwijssoorten. Dit verklaart bijvoorbeeld het ogenschijnlijk grote verschil in aanbod voor het lesdomein filosofie tussen scholen van islamitische signatuur en scholen in de categorie 'samenwerking PC, RK'.



Figuur 13. Per denominatie het aandeel scholen dat naast officiële lesmethoden ook aanvullend lesmateriaal gebruikt, bijvoorbeeld zelfontwikkeld of zelfgekozen materiaal. Merk op dat ogenschijnlijke uitschieters naar boven mogelijk verklaard worden door het geringe aantal scholen binnen de desbetreffende denominaties (bv. antroposofisch: $n=2$; joods (orthodox); $n=3$).