No.W01.21.0300/I 's-Gravenhage, 24 februari 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 oktober 2021 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs, met memorie van toelichting.

De initiatiefnemer stelt voor om artikel 23 van de Grondwet aan te vullen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs. Daartoe bevat het voorstel een verankering van het recht van ieder kind op onderwijs. Verder introduceert het voorstel wetgevingsopdrachten ter bevordering van kansengelijkheid, ontplooiing van de persoonlijkheid van onderwijsdeelnemers en kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook bevat het voorstel een acceptatieplicht, op grond waarvan het bijzonder onderwijs op gelijke voet toegankelijk is voor alle onderwijsdeelnemers die de grondslag van de onderwijsinstelling respecteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de verankering van het recht op onderwijs in de Grondwet. Wel plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de interpretatie door de initiatiefnemer van dit recht als een individuele aanspraak op toelating tot een specifieke school. Wat betreft de wetgevingsopdrachten onderschrijft de Afdeling de waarde van de daarin genoemde doelstellingen. Zij adviseert echter dragend te motiveren waarom deze (en andere niet) op het niveau van de Grondwet moeten worden genoemd, en deze anders te schrappen. De Afdeling adviseert om af te zien van de voorgestelde acceptatieplicht, aangezien de doeltreffendheid en proportionaliteit niet beargumenteerd worden. Zij adviseert op grond hiervan het initiatiefwetsvoorstel nader te overwegen.

1. Inhoud en strekking van het voorstel

Het voorstel beoogt de kansengelijkheid in het onderwijs te vergroten door enkele elementen aan artikel 23 van de Grondwet toe te voegen. Voorgesteld wordt om in een nieuw eerste lid het recht van ieder kind op onderwijs op te nemen. Daaraan wordt gekoppeld een ‘generieke’ wetgevingsopdracht gericht op bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs. Strekking van dit onderdeel is dat het belang van de onderwijsvragers – ouders en kinderen – meer centraal komt te staan.[[1]](#footnote-1) Aan het kind komt volgens de initiatiefnemer een recht op onderwijs toe, in de vorm van een klassiek grondrecht, dat ook in horizontale verhoudingen geldt.

Het voorgestelde vierde lid bevat (nadere) wetgevingsopdrachten ter bevordering van gelijke kansen, ontplooiing van de persoonlijkheid alsook kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De initiatiefnemer wil hiermee voorkomen dat onderwijsvrijheid zou worden misbruikt om onderwijsdeelnemers kansen te ontnemen of te indoctrineren met overtuigingen die haaks staan op de democratische rechtsstaat en de gelijkheid van eenieder.[[2]](#footnote-2)

Verder bevat het voorstel ter uitwerking van het recht op onderwijs in het negende lid een acceptatieplicht voor bekostigde bijzondere onderwijsinstellingen, in de zin dat zij op gelijke voet toegankelijk moeten zijn voor alle onderwijsdeelnemers die de grondslag van de onderwijsinstelling respecteren. Niet langer mag worden gevraagd om de grondslag te onderschrijven. Kansengelijkheid betekent dat ieder kind en iedere ouder een school moeten kunnen kiezen naar eigen keuze, aldus de initiatiefnemer.[[3]](#footnote-3)

Het betreft hier een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Daarom staat de Afdeling eerst stil bij enkele overwegingen die relevant zijn voor de vraag of tot wijziging van de Grondwet wordt overgegaan (punt 2). Vervolgens gaat zij over op de inhoudelijke bespreking van het wetsvoorstel en beschrijft het huidige constitutionele kader (punt 3). Daarna beschouwt de Afdeling het wetsvoorstel in het licht van de in punt 2 beschreven uitgangspunten (punt 4). Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de beperkings- en delegatiesystematiek (punt 5).

2. Overwegingen bij wijziging Grondwet

De Grondwet formuleert en waarborgt in het eerste hoofdstuk vitale grondrechten van burgers, en regelt in de andere hoofdstukken de positie van de belangrijkste staatsinstellingen. Daarmee bevat de Grondwet tevens de neerslag van historische verworvenheden, en vormt zij uitdrukking van continuïteit. Zij beoogt primair de hoofdelementen van het staatsbestel te regelen en daarin soberheid te betrachten.[[4]](#footnote-4)

Het karakter van de Grondwet als basiswet vindt onder meer uitdrukking in de verzwaarde herzieningsprocedure, die er toe dient te waarborgen dat een voorgestelde wijziging zorgvuldig wordt gewogen en aanvaarding ervan op een breed draagvlak kan rekenen. Uit de constitutionele praktijk blijkt dat doorgaans alleen tot wijzigingen van de Grondwet wordt overgegaan als er brede en duurzame overeenstemming over bestaat (constitutionele rijpheid).[[5]](#footnote-5) Het gaat dan vaak over *codificatie* van een breed geaccepteerde en uitgekristalliseerde praktijk, die mogelijk al is verankerd in internationale verdragen.

Een wijziging van de Grondwet kan echter ook beogen om normatieve sturing te geven; om door de grondwetgever gewenste ontwikkelingen in gang te zetten of verder te stimuleren. Aan deze *modificatie* kunnen nog zwaardere motiveringseisen worden gesteld, zeker indien van constitutionele rijpheid nog geen sprake is. Daarbij zal ook duidelijk moeten zijn welke consequenties de beoogde grondwetswijziging zal hebben.

Waar opname van grondrechten die al in verdragsrechten vervat zijn op zichzelf niet nodig is om een bepaald niveau van bescherming te bieden, kan codificatie in de Grondwet niettemin gewenst worden geacht om andere redenen. Dit betreft bijvoorbeeld de eigen, nationale verantwoordelijkheid voor de bescherming van grondrechten, de wens voor een meer complete nationale grondrechtencatalogus en de versterking van de rol van het desbetreffende grondrecht in het politieke debat.[[6]](#footnote-6) In alle gevallen is noodzakelijk dat nagegaan wordt hoe de rechten op verschillende niveaus zich tot elkaar verhouden en wat de gevolgen zijn van codificatie op nationaal niveau.

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel beziet de Afdeling de voorgestelde wijzigingen vanuit de hiervoor beschreven gezichtspunten en de motiveringsplichten die deze met zich brengen.

3. Het huidige constitutionele en wetgevingskader

Alvorens het initiatiefwetsvoorstel te beoordelen in het licht van de hiervoor genoemde overwegingen, acht de Afdeling het van belang het huidige constitutionele kader te schetsen ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet, met betrekking tot overheidszorg en onderwijsvrijheid (punt a) en de toelating van onderwijsdeelnemers in het bijzonder (punt b). Door eerst het bestaande kader te schetsen, kan beter worden beoordeeld in hoeverre het voorstel van de initiatiefnemer wijzigingen aanbrengt in de bestaande situatie.

a. *Overheidszorg en onderwijsvrijheid*

In het eerste lid van het huidige artikel 23 van de Grondwet wordt de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs geregeld. Die overheidszorg krijgt nadere uitwerking in de sociale grondrechten die in de volgende artikelleden worden geformuleerd. Onderdeel van de overheidszorg is het garanderen van voldoende openbaar onderwijs. Dat openbaar onderwijs dient levensbeschouwelijk neutraal te zijn, maar beschikt wel over een vrijheid van inrichting, een pedagogisch-organisatorische autonomie. Op grond van die inrichtingsvrijheid kan het openbaar onderwijs op gevarieerde wijze aandacht geven aan de pluriformiteit van levensbeschouwingen en opvattingen.

Daarnaast is er de in het tweede lid gewaarborgde vrijheid van onderwijs, die de vrijheid van oprichting, (godsdienstige of levensbeschouwelijke) richting en (pedagogische, onderwijskundige, organisatorische) inrichting omvat. Daarmee wordt aan burgers en private organisaties de ruimte geboden om op basis van de eigen al dan niet religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging en pedagogische visies onderwijsinstellingen te stichten en daarbinnen onderwijs te geven en te doen geven. Artikel 23 van de Grondwet beoogt op deze wijze pluriformiteit, een wezenskenmerk van de democratische rechtstaat, te waarborgen.[[7]](#footnote-7)

Het bijzonder onderwijs in de leerplichtige fase wordt volledig door de overheid gefinancierd indien het – net als het volledig bekostigd openbaar onderwijs – voldoet aan dezelfde, of soms gelijkwaardige wettelijke deugdelijkheidseisen. Die deugdelijkheidseisen annex bekostigingsvoorwaarden dienen de vrijheid van (richting en inrichting van) het bijzonder onderwijs in acht te nemen (vijfde tot en met zevende lid).

De vrijheid van onderwijs biedt geen vrijbrief voor het aantasten van de democratische rechtsstaat. De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren, en kan niet tolereren dat die vrijheid gebruikt wordt om de democratische rechtstaat te ondergraven. Dat brengt ook met zich dat andere grondrechten en grondwettelijke uitgangspunten – ook die in het internationaal recht zijn geformuleerd – bij de uitleg en mogelijke beperking van de vrijheid van onderwijs in het oog worden gehouden. Dit betekent dat een afweging gemaakt zal moeten worden op het moment dat meerdere grondrechten of daaraan ten grondslag liggende beginselen in het geding zijn. Hierbij gaat het in het bijzonder om het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, de vrijheid van onderwijs, van godsdienst en levensovertuiging en van vereniging.[[8]](#footnote-8)

De balans tussen verschillende beginselen heeft op vele manieren een uitwerking gekregen, onder meer in beperkingen die gesteld zijn aan de onderwijsvrijheid. Ten eerste in de gelijkebehandelingswetgeving (zie ook hierna onder punt 3b). Ten tweede in de eisen die de wetgever stelt aan alle openbare en bijzondere scholen. Hierbij kan gedacht worden aan de recent aangescherpte burgerschapsopdracht, de zorgplicht voor sociale veiligheid en de uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium van de Minister van OCW en de Inspectie van het Onderwijs.[[9]](#footnote-9)

Het voorgaande laat onverlet dat zich in de praktijk situaties kunnen voordoen die indruisen tegen wettelijke normen betreffende non-discriminatie, gelijkheid van alle mensen en respect voor verschillen. Zoals hiervoor is aangestipt bestaan er, binnen het huidige constitutionele en wettelijke kader, mogelijkheden om toezicht te houden en deze normen te handhaven.[[10]](#footnote-10)

b. *Toelating van onderwijsdeelnemers*

Het spanningsveld tussen de beginselen van vrijheid en gelijkheid en de noodzaak daartussen een balans te vinden manifesteert zich onder andere in de regelingen inzake de toelating tot het onderwijs. In de Nederlandse rechtsorde geldt reeds het recht op onderwijs op basis van internationale verdragen. Dit recht behelst onder meer toegang tot onderwijs op een school of instelling zonder vorm van discriminatie, maar impliceert geen toelating tot elke school naar keuze. Zo kunnen onder andere eisen worden gesteld aan de capaciteiten en prestaties van leerlingen en is het ook mogelijk om eisen te stellen in het kader van het pedagogisch-didactisch profiel en ter ondersteuning van de richting van de school.[[11]](#footnote-11)

De mogelijkheid van het stellen van de eis om de richting te onderschrijven is van toepassing op bijzondere scholen in het primair en het voortgezet onderwijs.[[12]](#footnote-12) Deze scholen mogen geen leerlingen op grond van levensbeschouwing weigeren, wanneer er geen openbare school binnen redelijke afstand beschikbaar is. In dat geval zijn deze leerlingen of deelnemers ook vrijgesteld van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.[[13]](#footnote-13) Bijzondere scholen voor speciaal basisonderwijs, mbo-instellingen (voor wat betreft mbo-niveau 1 en 2), hogescholen, en universiteiten mogen een deelnemer alleen weigeren als deze niet bereid is de grondslag en de doelstellingen van de instelling te respecteren.[[14]](#footnote-14) Voor mbo-niveau 3 en 4 is er wel de mogelijkheid voor instellingen om te vragen de grondslag te onderschrijven, van welke mogelijkheid een enkele instelling gebruik maakt.[[15]](#footnote-15) Daarbij geldt overigens dat indien binnen redelijke afstand van de woning van de student geen openbaar onderwijs beschikbaar is de toelating door deze instellingen niet mag worden geweigerd op grond van godsdienst of levensbeschouwing.[[16]](#footnote-16)

Een beperkt deel van het bijzonder onderwijs in de leerplichtige fase voert een denominatief gesloten toelatingsbeleid, waarin wordt vereist om de grondslag te onderschrijven.[[17]](#footnote-17) Dit betreft (een deel van) de orthodox-religieuze scholen, die met hun gesloten toelatingsbeleid beogen aansluiting te realiseren tussen de situatie thuis, op school en in de geloofsgemeenschap. Daarbij kunnen zij zich beroepen op de uitzonderingsbepalingen in de sectorwetgeving en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

Het maken van onderscheid op grond van godsdienst door bijzondere scholen is toegestaan onder strikte voorwaarden, waaronder het vereiste van een consequent en consistent beleid. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt op onder andere ras, geslacht of seksuele gerichtheid.[[18]](#footnote-18) In een enkel geval is de vraag of een school zich aan de eis van een consequent en consistent beleid hield voorgelegd aan de rechter en/of het College voor de Rechten van de Mens.[[19]](#footnote-19)

4. Beoordeling van het voorstel

Hierna past de Afdeling de geschetste overwegingen en uitgangspunten toe op de verschillende elementen van het initiatiefvoorstel, waaronder het recht op onderwijs (punt a), de wetgevingsopdrachten (punt b) en de acceptatieplicht (punt c). Zij zal zich daarbij primair richten op het onderwijs in de leerplichtige fase.

a. *Recht op onderwijs*

De initiatiefnemer stelt voor het recht op onderwijs in een nieuw eerste lid van artikel 23 van de Grondwet te verankeren. De Afdeling onderschrijft het belang van de verankering van het recht op onderwijs in artikel 23 van de Grondwet, tegen de achtergrond van de doorwerking van het internationaal recht,[[20]](#footnote-20) de verschuiving in beleid en wetgeving van een dominante gerichtheid op de onderwijsaanbieders (schoolbesturen) naar de onderwijsvragers (leerlingen, ouders, studenten), en een ontwikkeling naar inclusief onderwijs.[[21]](#footnote-21)

In dit kader is relevant dat het recht op onderwijs reeds kan worden ingelezen in artikel 23 van de Grondwet.[[22]](#footnote-22) In de grondwetshistorie werden vrijheid van onderwijs, de gelijke bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs immers gezien als instrumenten ten behoeve van een pluriform aanbod om het recht op onderwijs voor eenieder te realiseren. Daarnaast wordt het recht op onderwijs door de Leerplichtwet voorondersteld en verwezenlijkt.[[23]](#footnote-23) Codificatie van het recht op onderwijs in de Grondwet heeft meerwaarde voor beleid en wetgeving, nu daardoor de impliciete ratio van het grondwetsartikel en de Leerplichtwet geëxpliciteerd wordt.

De Afdeling plaatst wel enkele kanttekeningen bij de uitwerking en interpretatie van dit recht in de voorgestelde tekst en in de toelichting. Zo omschrijft de initiatiefnemer het recht op onderwijs in het voorgestelde eerste lid als een recht van ieder *kind* op onderwijs. Deze afbakening komt uit de aard der zaak overeen met de omschrijving in het Kinderrechtenverdrag.[[24]](#footnote-24) Andere internationale verdragen gaan echter uit van het recht van eenieder op onderwijs (waarbij uiteraard het recht van kinderen is inbegrepen).

De toelichting vermeldt niet waarom de keuze is gemaakt om alleen het recht van kinderen te benoemen. Het vierde lid van het voorstel en de toelichting gaan vervolgens uit van ‘onderwijsdeelnemers’, welke term veel meer omvat dan kinderen in de leerplichtige fase. Dat ruime begrip is ook in lijn met andere voorgestelde artikelleden, waaruit blijkt dat de overheid eveneens een bepaalde mate van verantwoordelijkheid heeft voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.

Daarnaast zijn kanttekeningen te plaatsen bij de directe koppeling in het eerste lid van het recht op het onderwijs met het stellen van regels over kansengelijkheid in het onderwijs. In de eerste plaats is daarbij van belang dat het recht op onderwijs een zelfstandige waarde heeft en niet alleen kansengelijkheid, maar ook andere doelen dient zoals maatschappelijke vorming en voorbereiding op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats is de koppeling tussen kansengelijkheid en het recht op onderwijs, in ieder geval zoals in de toelichting wordt uiteengezet, niet vanzelfsprekend.

De toelichting gaat namelijk uit van een horizontale werking van het recht op onderwijs, dat kennelijk wordt geïnterpreteerd als een recht waaruit zou moeten volgen dat openbare en bijzondere scholen aan leerlingen niet langer de toelating mogen weigeren. Uit de toelichting blijkt dat de initiatiefnemer niet alleen het recht op onderwijs van elk kind wil waarborgen, maar ook een individuele aanspraak op toelating tot een specifieke gewenste school wil vastleggen.[[25]](#footnote-25)

Daarbij moet worden aangetekend dat maximalisering van keuzevrijheid van individuele ouders en leerlingen op macroniveau juist kan leiden tot patronen van segregatie en daaraan gekoppelde kansenongelijkheid, aangezien bepaalde sociaal-economische en sociaal-culturele groepen elkaar opzoeken.[[26]](#footnote-26) Segregatie langs de lijnen van inkomen en opleiding van ouders is het meest dominant. In de toelichting wordt ook gerefereerd aan dit fenomeen.[[27]](#footnote-27) De toelichting benoemt deze effecten van de keuzevrijheid van ouders weliswaar, maar gaat niet in op de mogelijke spanning tussen een aanspraak op toelating en kansengelijkheid, vanwege het recht op onderwijs.

Daarnaast gaat de initiatiefnemer met de voorgestelde interpretatie van het recht op onderwijs verder dan het internationale recht vereist, aangezien hieruit een recht op toelating tot het onderwijsstelsel volgt en niet tot een specifieke school.[[28]](#footnote-28) Daarmee wordt een wezenlijke wijziging van artikel 23 van de Grondwet voorgesteld. Voor een dergelijke wijziging is een zwaarwegende motivering vereist. Daarin moet ook worden ingegaan op het belang van de vrijheid van schoolbesturen om grenzen te kunnen stellen aan de toelating en doorstroming van onderwijsdeelnemers, op organisatorische gronden (capaciteit), voorkennisvereisten en het pedagogisch-didactisch profiel van de instelling.[[29]](#footnote-29)

Verder gaat de initiatiefnemer in de toelichting ook in op het recht op inclusief onderwijs, zoals dat is opgenomen in het Gehandicaptenverdrag.[[30]](#footnote-30) Daarbij wordt de problematiek van leerlingen genoemd met extra ondersteuningsbehoeften die thuis zitten. Schoolbesturen hebben op grond van de Wet passend onderwijs reeds een zorgplicht om thuiszitten te voorkomen. Tegelijkertijd hebben de Onderwijsraad en het College voor de Rechten van de Mens de noodzaak benadrukt om het recht op inclusief onderwijs verder in wetgeving te verwezenlijken.[[31]](#footnote-31)

Daarbij is het van belang om rekening te houden met de complexiteit van de problematiek van thuiszitters en het faciliteren van extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen door scholen. De initiatiefnemer dient in de toelichting aandacht te besteden aan de verwachtingen die mogelijk bij ouders en leerlingen worden gewekt over de werking van het recht op onderwijs in de praktijk.

Concluderend onderschrijft de Afdeling het belang van verankering van het recht op onderwijs in artikel 23 van de Grondwet, en adviseert zij dit te omschrijven als het recht van eenieder. Wel vraagt zij de implicaties van het recht op onderwijs te verduidelijken, met betrekking tot de toelating van onderwijsdeelnemers en inclusief onderwijs, en daarbij in te gaan op de verhouding tot internationale verdragen. Daarbij adviseert zij af te zien van de interpretatie dat het recht op onderwijs een individuele aanspraak op toelating tot een specifieke school biedt.

*b. Wetgevingsopdrachten*

De initiatiefnemer stelt in zijn wetsvoorstel enkele wetgevingsopdrachten voor. Zo bevat het nieuwe eerste lid een wetgevingsopdracht gericht op de bevordering van de kansengelijkheid in het onderwijs. In een nieuw vierde lid worden daarnaast wetgevingsopdrachten neergelegd ter bevordering van de gelijke kansen van onderwijsdeelnemers, de ontplooiing van hun persoonlijkheid alsook van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De initiatiefnemer kiest ervoor om enkele specifieke onderwijsdoelen te verankeren op het niveau van de Grondwet. De Afdeling onderschrijft dat dit belangrijke doelstellingen zijn. Er zijn echter ook andere onderwijsdoelstellingen die van belang zijn, zoals basiskennis en -vaardigheden, sociale veiligheid en voorbereiding op participatie op de arbeidsmarkt.[[32]](#footnote-32) Het op grondwettelijk niveau vastleggen van enkele specifieke aspecten kan tot de (onterechte) conclusie leiden dat andere aspecten die niet op het niveau van de Grondwet worden vermeld, van minder zwaar gewicht zijn.

De Afdeling mist in dit verband een analyse van de meerwaarde van de opname van deze specifieke doelstellingen in de Grondwet, en waarom niet kan worden volstaan met de huidige generieke mogelijkheid om deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden te stellen. Ook in de huidige situatie wordt in beleid en wetgeving gestalte gegeven aan de genoemde doelstellingen.

Daarnaast kunnen de voorgestelde onderdelen nadere beperkingen aan de vrijheid van onderwijs stellen. Zo kunnen de wetgevingsopdrachten mogelijk fungeren als grondslag voor verdergaande beperkingen van de onderwijsvrijheid dan toelaatbaar is onder het huidige vijfde en zesde lid van artikel 23 van de Grondwet. Genoemde artikelleden gaan uit van minimumvereisten en stellen daarboven strenge proportionaliteitseisen. Een dergelijke wijziging van het constitutionele kader brengt een zware motiveringsplicht met zich. De toelichting voldoet daaraan vooralsnog niet.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de voorgestelde wetgevingsopdrachten noodzakelijk zijn, mede in het licht van grondwettelijke soberheid en regeling slechts van hoofdelementen. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij deze te schrappen.

Onverminderd het voorgaande gaat de Afdeling hierna nader in op de verschillende voorgestelde elementen en illustreert daarbij op welke punten de toelichting nog niet voldoet. Ten aanzien van het opnemen van het element van het bevorderen van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat merkt de Afdeling op dat zij meer perspectief ziet om dit dragend te motiveren (zie punt iii).

i. *Kansengelijkheid*

Ten aanzien van de voorgestelde wetgevingsopdracht inzake het bevorderen van kansengelijkheid is relevant dat uit onderzoek blijkt dat kansenongelijkheid haar oorsprong vooral vindt buiten het onderwijssysteem, op basis van opleidingsniveau, inkomen en migratieachtergrond van ouders. Woonsegregatie is hierbij een belangrijke factor, in samenhang met scheidslijnen langs sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond. Binnen het onderwijsbestel zijn er zowel mechanismen die deze kansenongelijkheid, in de zin van onderwijsachterstanden, compenseren als versterken.[[33]](#footnote-33)

Het thema kansengelijkheid in het onderwijs staat al sinds de jaren ’60 van de twintigste eeuw op de maatschappelijke en politieke agenda. In de afgelopen jaren is de maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke aandacht voor het thema kansenongelijkheid in het algemeen, en binnen het onderwijs in het bijzonder, verder toegenomen.[[34]](#footnote-34) De wetgever is reeds geboden werk te maken van het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs op basis van artikel 1 van de Grondwet. De wetgever heeft hieraan uitvoering gegeven in de gelijkebehandelingswetgeving (waaronder de AWGB).

Er zijn daarnaast veel voorzieningen ingevoerd die beogen achterstanden te compenseren,[[35]](#footnote-35) zoals de extra middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid[[36]](#footnote-36), voor- en vroegschoolse educatie (vve),[[37]](#footnote-37) het tegengaan van voortijdig schoolverlaten (vsv), diverse subsidieregelingen,[[38]](#footnote-38) en het studiefinancieringsstelsel.[[39]](#footnote-39) Ook kan in dit verband worden gewezen op de Wet passend onderwijs. Op basis daarvan hebben schoolbesturen de zorgplicht om een passende plek voor leerlingen te verzorgen. Daarnaast worden er nog meer maatregelen overwogen om kansengelijkheid in het onderwijs tegen te gaan, binnen het kader van het huidige artikel 23 van de Grondwet.[[40]](#footnote-40)

De Afdeling adviseert, in het licht van het voorgaande om in de toelichting nader in te gaan op de vraag in hoeverre dit onderdeel van het initiatiefvoorstel van meerwaarde is bovenop het bestaande instrumentarium om kansengelijkheid te bevorderen.

ii. *Ontplooiing van de persoonlijkheid*

Daarnaast krijgt de wetgever in dit wetsvoorstel de opdracht regels te stellen ter bevordering van de ontplooiing van de persoonlijkheid. De toelichting maakt echter niet duidelijk wat deze opdracht behelst. De initiatiefnemer stelt dat kennisoverdracht in het onderwijs belangrijk is, maar meer in balans moet worden gebracht met de twee andere hoofddoelen van het onderwijs: persoonlijke ontwikkeling en voorbereiding op deelname aan de maatschappij.[[41]](#footnote-41) Daarbij rijst de vraag of dit een relativering van basiskennis en -vaardigheden impliceert, en in hoeverre een specifieke visie aan de ontplooiingsgedachte ten grondslag ligt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken wat de betekenis is van het begrip ‘ontplooiing van de persoonlijkheid’ en wat de meerwaarde is van verankering van dit begrip in de Grondwet .

iii. *Basiswaarden van de democratische rechtsstaat*

Verder bevat het voorstel een wetgevingsopdracht, gericht op de bevordering van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De Afdeling onderschrijft het belang van de bijdrage van het onderwijs aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat.[[42]](#footnote-42) Het is een fundamenteel uitgangspunt en meer dan een beleidsdoelstelling, te bezien tegen de achtergrond van het belang van constitutionele geletterdheid en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.[[43]](#footnote-43) In dit kader is het relevant dat een grondwetswijzigingsvoorstel aanhangig is in tweede lezing, waarin middels een algemene bepaling wordt gestipuleerd dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt.[[44]](#footnote-44)

Daarnaast kan worden gewezen op de Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs die per 1 augustus 2021 in werking is getreden,[[45]](#footnote-45) waaruit de initiatiefnemer geput heeft. Zoals de Afdeling in haar advies memoreerde was er aanleiding voor het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht. Vervolgens zal deze opdracht nog moeten worden uitgewerkt in kerndoelen, om meer houvast te geven aan scholen en de inspectie, zoals ook wordt beoogd in het proces tot herziening van het curriculum.[[46]](#footnote-46) Verder geldt voor het beroepsonderwijs een vergelijkbare doelstelling tot het bevorderen van maatschappelijk functioneren[[47]](#footnote-47) en een burgerschapsopdracht.[[48]](#footnote-48) In het hoger onderwijs geldt een soortgelijke plicht tot de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.[[49]](#footnote-49)

Bij de interpretatie en uitwerking van het begrip democratische rechtsstaat is het van belang om oog te hebben voor de verschillende wezenskenmerken van de democratische rechtstaat, waaronder de pluriformiteit. Dit wezenskenmerk wordt uitdrukkelijk gewaarborgd in de Nederlandse constitutionele rechtsorde door de grondwettelijke gelijkheidsnormen,[[50]](#footnote-50) de klassieke en sociale grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet – waaronder artikel 23 van de Grondwet – en de neutraliteit van de overheid.[[51]](#footnote-51)

Van scholen mag gevraagd worden om een belangrijke bijdrage te leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat. Daarbij hoort ook pluriformiteit als belangrijk onderdeel van de democratische rechtsstaat. De overheid dient niet één bepaalde visie op ‘het goede’ en ‘het goede leven’ aan het onderwijs op te leggen.[[52]](#footnote-52) Daartoe dient de waarborg van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte vrijheid van richting en inrichting, die de initiatiefnemer wil behouden. Binnen de kaders van de democratische rechtsstaat hebben schoolbesturen derhalve de vrijheid om invulling te geven aan hun religieuze, levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen. In dit licht is het van belang dat de initiatiefnemer nader ingaat op de verhouding tussen het voorgestelde begrip respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en ruimte voor pluriformiteit.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de toegevoegde waarde van de wetgevingsopdracht inzake het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat ten opzichte van bestaande wetgeving. Daarbij dient ook te worden ingegaan op pluriformiteit als belangrijk onderdeel van de democratische rechtsstaat.

c. *Acceptatieplicht*

De initiatiefnemer stelt voor om een zogenoemde ‘acceptatieplicht’ voor bijzondere scholen in artikel 23 van de Grondwet op te nemen als bekostigingsvoorwaarde. Dit betekent dat het bijzonder onderwijs op gelijke voet toegankelijk is voor alle onderwijsdeelnemers die de grondslag van de onderwijsinstelling respecteren.[[53]](#footnote-53) De toelichting stelt uitdrukkelijk dat het recht op onderwijs van onderwijsvragers en de daaruit voortvloeiende acceptatieplicht moet prevaleren boven de (bestaande) vrijheden van onderwijsaanbieders.[[54]](#footnote-54) Daarmee wordt in het bijzonder de positie van orthodox-religieuze minderheidsscholen begrensd.

In de huidige situatie wordt het schoolkeuzerecht in belangrijke mate gewaarborgd door het gelijkebehandelingsrecht. Dat stelt onder meer strikte grenzen aan denominatief toelatingsbeleid (zie punt 3b). Uit onderzoek blijkt dat de ruimte voor denominatief toelatingsbeleid voor een zeer klein deel bijdraagt aan de segregatie binnen het onderwijs.[[55]](#footnote-55) Mede in dit licht bezien ontbreekt een analyse inzake de doeltreffendheid en proportionaliteit van de voorgestelde acceptatieplicht. De belangen, vrijheden en rechten van schoolbesturen zouden in dit verband moeten worden meegewogen. Datzelfde geldt voor belangen van ouders, die het recht hebben om hun kind te laten opvoeden en onderwijzen in overeenstemming met hun religieuze en filosofische overtuigingen op basis van internationale verdragen.[[56]](#footnote-56) Op basis van dit recht kunnen ouders als collectief besluiten om een school te stichten op een specifieke religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Om deze grondslag te bewaren kan worden gesteld dat zij een basis hebben om ouders en leerlingen die daarvan afwijken te vragen om naar een andere school te gaan.[[57]](#footnote-57) In de motivering van het voorstel zou hier nader op moeten worden ingegaan.

Verder is het onduidelijk wat moet worden verstaan onder het *respecteren* van de grondslag van een school. Uit de toelichting blijkt dat de initiatiefnemer hieronder verstaat dat onderwijsdeelnemers de grondslag geen geweld aandoen en deze onbeschadigd en in zijn waarde laten. Wat dit concreet inhoudt in de praktijk en waar dit afwijkt van het onderschrijven van de grondslag blijkt echter niet uit de toelichting. Zo is de vraag of onder het respecteren van de grondslag ook kan worden verstaan dat een onderwijsdeelnemer zich moet conformeren aan voorschriften voor uiterlijk en kleding, in hoeverre zij moeten participeren in religieuze rituelen en godsdienstlessen en hoeveel ruimte er is voor het (zichtbaar) uitdragen van een ander geloof.[[58]](#footnote-58)

De Afdeling adviseert om af te zien van de voorgestelde acceptatieplicht, aangezien de doeltreffendheid niet is aangetoond in verhouding tot het doel om de kansengelijkheid te bevorderen en de proportionaliteit van de maatregel onvoldoende is gemotiveerd ten opzichte van rechten en vrijheden van ouders en schoolbesturen.

5. Beperkings- en delegatiesystematiek

In de toelichting heeft de initiatiefnemer de Afdeling verzocht in te gaan op de beperkings- en delegatiesystematiek. De initiatiefnemer introduceert de in 1983 ingevoerde beperkings- en delegatiesystematiek. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat de wetgever of in geval van delegatie, de lagere regelgever, de inhoud mag bepalen van te stellen beperkingen van grondrechten.[[59]](#footnote-59) In reactie op de consultatie geeft de initiatiefnemer echter aan dat de kwestie of delegeren mogelijk is niet de kern raakt van de wijzigingen die de initiatiefnemer wil aanbrengen. Hij geeft aan te willen volgen wat de Afdeling hierover adviseert.[[60]](#footnote-60)

De voor de grondrechten van hoofdstuk 1 van de Grondwet in 1983 ingevoerde beperkings- en delegatiesystematiek is tot nu toe niet op artikel 23 van de Grondwet van toepassing. Dit artikel is immers buiten de toenmalige algemene grondwetsherziening gebleven. Volgens de sinds 1983 geldende algemene systematiek zijn beperkingen op klassieke vrijheidsrechten slechts toegestaan als een grondwettelijke beperkingsclausule daar uitdrukkelijk ruimte voor biedt, en van die ruimte doelbewust door de formele wetgever gebruik wordt gemaakt. Op de onderwijsvrijheid zijn daarentegen ook zogenaamde algemene (neutrale) beperkingen mogelijk, los van een clausulering.[[61]](#footnote-61)

Daarnaast beoogt de Grondwet van 1983 vast te leggen wanneer de formele wetgever regelgevende bevoegdheden met betrekking tot een grondrecht mag delegeren. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in de sindsdien vaste grondwettelijke delegatieterminologie. Gebruikt de grondwetsbepaling een van de termen ‘regels’, ‘regelen’, ‘krachtens’, ‘bij of krachtens’ dan mag de formele wetgever regelgevende bevoegdheid aan lagere organen overdragen. Bevat de grondwetsbepaling deze termen niet, dan is delegatie door de wetgever niet toegelaten, en zal hij de materie zelf geheel moeten regelen.

Ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet geldt deze terminologie zoals gezegd niet. Zo impliceert de term ‘regelt’ in het derde lid van artikel 23 dus niet per se dat delegatie aan bijvoorbeeld de gemeenteraad van het stellen van voorschriften inzake het openbaar onderwijs is toegestaan. Dat het huidige vijfde en zevende lid van artikel 23 geen term bevatten uit de grondwettelijke delegatieterminologie staat er echter niet aan in de weg dat veel deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden door de regering, de minister of (soms) het gemeentebestuur nader kunnen worden uitgewerkt. Of en in welke mate delegatie mogelijk is, valt derhalve niet uit de tekst van artikel 23 van de Grondwet af te lezen, maar zal vooral uit de wetgevingstraditie afgeleid moeten worden.[[62]](#footnote-62)

Die wetgevingstraditie is evenwel niet in beton gegoten, en kan wijzigen. Zo is er lang van uitgegaan dat de wetgever in het licht van artikel 23, vijfde tot en met zevende lid, van de Grondwet het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden wel aan organen van de centrale overheid (horizontale delegatie) zou mogen laten, maar niet aan decentrale overheden (verticale delegatie). Midden jaren negentig wijzigde de opvatting van de wetgever.

Onverlet de primaire Rijkszorg op onderwijsgebied achtte de wetgever nu een zekere vorm van decentraal onderwijsbeleid op gemeentelijk niveau toelaatbaar, mits de formele wetgeving voldoende de materiële normen van de te regelen materie bevatte. Dit gebeurde onder meer ten aanzien van huisvestingsvoorzieningen en het onderwijsachterstandenbeleid. Wezenlijk nieuw onderwijsbeleid is echter niet mogelijk buiten de wet in formele zin om, doordat artikel 23 van de Grondwet op tal van cruciale terreinen ten minste een regeling op hoofdlijnen op wetsniveau eist, bijvoorbeeld over de inhoud en deugdelijkheid van het onderwijs, de bekostiging, de bekwaamheid en integriteit van de leraren, het toezicht en de grondtrekken van het openbaar onderwijs.[[63]](#footnote-63)

Door de introductie van de moderne delegatieterminologie in de nieuw voorgestelde leden wordt binnen artikel 23 van de Grondwet een onderscheid gecreëerd in beperkings- en delegatiesystematiek. De Afdeling acht dit om redenen van begrijpelijkheid en eenduidigheid van de systematiek onwenselijk. Het artikel zou ofwel geheel uit moeten gaan van de oude of de moderne delegatieterminologie.

De Afdeling adviseert om in van de Grondwet als geheel uit te gaan van een eenduidige beperkings- en delegatiesystematiek, volgens de oude of de moderne systematiek. Zij adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Hoofdlijnen van het wetsvoorstel’. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 2 ‘Achtergrond’. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 2 ‘Achtergrond’. [↑](#footnote-ref-3)
4. Hoofdelementen van het staatsbestel zijn onder andere de bescherming van grondrechten en het belang van minderhedenbescherming in de democratie, zie Kamerstukken II 2007/08, 31570, nr. 3, punt 4.2.1.b. [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken II 1995/96, 24431, nr. 4, punt 1; Kamerstukken II 2010/11, 32522, nr. 4, punt I.2.a; Kamerstukken II 2005/06, 30422, nr. 4, punt 1b; Kamerstukken II 2009/10, 32411, nr. 4, punt I.4; Kamerstukken II 2009/10, 31570, nr. 14, p. 3 (Notitie herziening Grondwet). [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken II 2007/08, 31570, nr. 3, punt 4.3.2; Kamerstukken II 2015/16, 34517, nr. 4; Eindrapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (commissie-Franken), 2000; Eindrapport staatscommissie Grondwet (commissie-Thomassen), 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie in dit verband het advies van de Afdeling inzake het wetsvoorstel tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het IVBPR; artikel 1 van het Twaalfde Protocol van het EVRM; artikel 23 van de Grondwet, artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM, artikel 13 van het IVESCR; artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het IVBPR; artikel 8 van de Grondwet, artikel 11 van het EVRM en artikel 22 van het IVBPR. [↑](#footnote-ref-8)
9. Stb. 2021, 320; Stb. 2015, 238. Zie ook het nader rapport over de voorgestelde uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium: Kamerstukken 2021/22, 35920, nr. 4. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie in dit verband ook het advies van de Onderwijsraad, Grenzen stellen, ruimte laten, 2021, p. 7. [↑](#footnote-ref-10)
11. In artikel 40, eerste lid van de WPO en artikel 27, eerste lid, van de WVO, is geregeld dat de beslissing over toelating en weigering van leerlingen bij het bevoegd gezag berust. Zie ook P.J.J. Zoontjens, Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid, 2019, p. 92-119. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 40, vijfde lid, onder b, van de WPO; artikel 27, lid 2d, onder b, van de WVO; artikel 40, zesde lid, onder b, en het zeventiende lid van de WEC. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de WPO en artikel 48, eerste lid, van de WVO. [↑](#footnote-ref-13)
14. Op grond van artikel 8.1.1, vierde lid, van de WEB; Artikel 7.37, vierde lid, van de WHW; artikel 40, negende lid, van de WPO. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 8.1.1, vierde lid, van de WEB. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 8.1.2, eerste lid, van de WEB. [↑](#footnote-ref-16)
17. Onderwijsraad 2021, p. 50: ‘In een recent onderzoek blijkt 8% van de onderzochte basisscholen een formeel toelatingsbeleid op basis van denominatie te voeren en weigert 6% van de onderzochte basisscholen weleens toelating op grond van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen. Volgens het onderzoek heeft 2% van de onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs zo’n beleid en weigert 3% van de onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs weleens toelating op basis van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag.’ Met verwijzing naar Oberon, Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs, 2020, p. 33, 81, 122-123. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zie artikel 1 en artikel 7, eerste en tweede lid, van de Awgb. Deze bepalingen in de Awgb zijn een uitkomst van een balansoefening tussen het recht op gelijke behandeling en de vrijheid van onderwijs. Deze balans is in 2015 herijkt, door het schrappen van de zogenaamde enkele-feitconstructie, en maakt gebruik van de terminologie in de Europese Kaderrichtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Zie Kamerstukken 32476 en Stb. 2015, 200. [↑](#footnote-ref-18)
19. Hoge Raad, 22 januari 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0151; Gerechtshof Amsterdam, 24 juli 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057; Gerechtshof Den Haag, 16 december 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3928. Zie de volgende oordelen van het College voor de Rechten van de Mens (voorheen Commissie Gelijke Behandeling): 2003-112, 2006-239, 2007-61, 2008-112, 2009-29, 2011-2. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM; artikel 28 van het IVRK; artikel 13 van het IVESCR; artikel 14 van het Handvest grondrechten van de EU; artikel 24 van het Gehandicaptenverdrag; artikel 5 van het Rassendiscriminatieverdrag. Overigens is het recht op onderwijs ook vastgelegd in de grondwetten van o.a. België, Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland, Estland, Spanje, Portugal, Polen, Zuid-Korea en Japan. [↑](#footnote-ref-20)
21. College voor de Rechten van de Mens, Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap, 2020; Onderwijsraad, Steeds inclusiever, 2020. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 31497, nr. 371. Bijvoorbeeld via het toelatingsrecht in het mbo (Stb. 2016, 362), medezeggenschapswetgeving (Stb. 2006, 658; Stb. 2016, 273), en in zekere mate ook de wet passend onderwijs (Stb. 2012, 533). [↑](#footnote-ref-21)
22. Onderwijsraad, Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, 2012; College voor de Rechten van de Mens, Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap, 2020. [↑](#footnote-ref-22)
23. Zie de koppeling die artikel 13, tweede lid, onder a van het IVESCR legt tussen leerplicht en het recht op onderwijs. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 28 van het IVRK. [↑](#footnote-ref-24)
25. Memorie van toelichting, paragraaf 2 ‘Achtergrond’ en paragraaf 3 ‘Hoofdlijnen van het wetsvoorstel’. [↑](#footnote-ref-25)
26. Oberon, Alle scholen toegankelijk: een open deur?, 2020. [↑](#footnote-ref-26)
27. Memorie van toelichting, paragraaf 2 ‘Achtergrond’. Deze problematiek is eveneens aan de orde gesteld tijdens de parlementaire behandeling van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35050, nr. 6. [↑](#footnote-ref-27)
28. P.J.J. Zoontjens, Onderwijsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 99 e.v. [↑](#footnote-ref-28)
29. Op de verhouding met de vrijheid van richting gaat de Afdeling nader in bij de bespreking van de acceptatieplicht. [↑](#footnote-ref-29)
30. Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Hoofdlijnen van het wetsvoorstel’. [↑](#footnote-ref-30)
31. College voor de Rechten van de Mens, Het recht op onderwijs in het VN-verdrag handicap, 2020; Onderwijsraad, Steeds inclusiever, 2020. [↑](#footnote-ref-31)
32. Zie bijvoorbeeld ook artikel 29, eerste lid, onder c, van het IVRK: ‘het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare.’ [↑](#footnote-ref-32)
33. Zie Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2015-2016; OESO, Education at a glance, 2018; OESO, Equity in education, 2018; Onderwijsraad, Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang, 2017; Onderwijsraad, Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel, 2019; CPB, Ongelijkheid van het jonge kind, 2020; SER, Gelijke kansen in het onderwijs, 2021; SCP, Samen of gescheiden naar school, 2021. Zie ook de position papers van wetenschappers voor het rondetafelgesprek d.d. 10 november 2021 in de Tweede Kamer. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zie naast de vorige noot onder veel meer WRR/SCP, Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland, 2014; Thijs Bol, Kansenongelijkheid in het onderwijs, position paper voor de Kamercommissie van 10 november 2021. [↑](#footnote-ref-34)
35. Zie ook artikel 8, elfde lid, en artikelen 165, 167 en 168 van de WPO; artikel 6c en 118a van de WVO. [↑](#footnote-ref-35)
36. Zie artikel 168a van de WPO; artikel 165-167 van de WPO; artikel 118a van de WVO; Besluit specifieke uitkering gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. [↑](#footnote-ref-36)
37. Stb. 2010, 297. Zie artikel 1.50a-1.50b Wet kinderopvang en artikel 165-168a van de Wpo. Zie ook het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zoals subsidieregelingen voor doorstroomprogramma’s, begaafde leerlingen, eerste opvang nieuwkomers, voorkomen onnodig zittenblijven, heterogene brugklassen en voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. [↑](#footnote-ref-38)
39. Artikel 3.1. Wet studiefinanciering 2000; artikel 3.8.-3.14. Wet studiefinanciering 2000. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zoals mogelijke maatregelen die zien op latere selectie, bevordering van mogelijkheden tot doorstroom, brede scholen en klassen, inclusieve curriculuminhoud, extra tijd en begeleiding voor achterstandsgroepen, kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse educatie (vve) en (bijna) kosteloze kinderopvang, vergroten van de transparantie van het toelatingsbeleid van scholen, effectiever onderwijs, het beter belonen van docenten die werken op scholen in kansarme buurten en kleinere klassen. Zie ook het coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ (2021), p. 19-22. [↑](#footnote-ref-40)
41. Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Hoofdlijnen van het wetsvoorstel’. [↑](#footnote-ref-41)
42. Zie ook artikel 13, eerste lid van het IVESCR: …’dat het [onderwijs] dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’. [↑](#footnote-ref-42)
43. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) 2018, p. 251-255; Jaarverslag Raad van State 2019, p. 24-25. [↑](#footnote-ref-43)
44. Kamerstukken II 2020/21, 35786, nr. 2. Zie over de wettelijke burgerschapsopdracht in het licht van opneming in de Grondwet de regering, Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 6, p. 31-32. [↑](#footnote-ref-44)
45. Stb. 2021, 321. De initiatiefnemer verwijst naar een eerdere versie van de wettelijke burgerschapsopdracht, Memorie van toelichting, paragraaf 3 ‘Hoofdlijnen van het wetsvoorstel’. [↑](#footnote-ref-45)
46. Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4. [↑](#footnote-ref-46)
47. Artikel 1.2.1, tweede lid, van de WEB. [↑](#footnote-ref-47)
48. Artikel 17a van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB en bijlage 1, onderdeel 2. [↑](#footnote-ref-48)
49. Artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW. [↑](#footnote-ref-49)
50. Artikel 1 en 3 van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-50)
51. Artikel 3 en artikel 23, derde lid, van de Grondwet. [↑](#footnote-ref-51)
52. Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4, p. 4-5. Zie ook artikel 8, derde lid, onder b, van de WPO en artikel 17, eerste lid, onder b, van de WVO. [↑](#footnote-ref-52)
53. Voorgesteld lid 9. [↑](#footnote-ref-53)
54. Memorie van toelichting, paragraaf 4 ‘Noodzaak en wettelijk kader’: ‘Het perspectief van de onderwijsvragers (ouders en kinderen) komt hiermee centraler te staan in onze Grondwet. Niet langer de school, maar het kind staat centraal. Daarmee erkent de wetgever dat het onderwijsbestel niet draait om bekostiging en toezicht van instellingen, maar om borging van goed en toegankelijk onderwijs voor kinderen.’ [↑](#footnote-ref-54)
55. Oberon, Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs, 2020, p. 33, 81, 122-123. [↑](#footnote-ref-55)
56. Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Zie ook artikel 13, derde lid, van het IVESCR, en artikel 14, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-56)
57. Zie verder Onderwijsraad, Grenzen stellen, ruimte laten, 2021, p. 50-52. [↑](#footnote-ref-57)
58. De Onderwijsraad (2021, p. 50) hanteert het volgende onderscheid: ‘Bij ‘onderschrijven’ stelt de school bijvoorbeeld als voorwaarde dat de ouders de levensovertuiging zelf aanhangen, zich houden aan de voorgeschreven leefregels en/of praktiserend lid van het kerkgenootschap zijn. Bij ‘respecteren’ verlangt de school dat ouders erkennen dat de school een bepaalde grondslag heeft en beloven die te eerbiedigen. De ouders beloven bijvoorbeeld dat ze zich niet zullen verzetten tegen vieringen, godsdienstles en religieuze symbolen in het schoolgebouw.’ [↑](#footnote-ref-58)
59. Memorie van toelichting, paragraaf II ‘Artikelsgewijs’. [↑](#footnote-ref-59)
60. Memorie van toelichting, paragraaf 6 ‘Internetconsultatie’. [↑](#footnote-ref-60)
61. Wetenschappelijk commentaar op artikel 23 van de Grondwet, nederlandrechtsstaat.nl. [↑](#footnote-ref-61)
62. Wetenschappelijk commentaar op artikel 23 van de Grondwet, nederlandrechtsstaat.nl. [↑](#footnote-ref-62)
63. Wetenschappelijk commentaar op artikel 23 van de Grondwet, nederlandrechtsstaat.nl. [↑](#footnote-ref-63)