

Vergaderjaar 2019–2020

35 352

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Scholen in het funderend onderwijs brengen kennis en vaardigheden over die leerlingen nodig hebben voor het vervolgonderwijs en deelname aan de arbeidsmarkt. Minstens zo belangrijk is de maatschappelijke toerusting van jongeren. Daaronder valt ook het vormen van leerlingen van nieuwsgierige kleuters tot betrokken burgers die in staat zijn om op een volwaardige en verantwoordelijke manier deel te nemen aan de samenleving en een eigen positie in te nemen in die samenleving. Burgerschapsvorming is een kerntaak van iedere school.

De school is een plek waar kinderen taal en rekenen leren. Die kennis en vaardigheden zijn een leven lang belangrijk, waar je ook woont. We leiden kinderen op voor het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt, maar ook voor het leven in onze samenleving. Om op een constructieve en vreedzame manier samen te kunnen leven, is het nodig dat we de spelregels van de samenleving kennen en delen. We leven in een land waar iedereen veel vrijheid toekomt, waar ruimte is voor verschillen en waar minderheden worden beschermd. De niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, de rechten en vrijheden uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen, vormen ankerpunten van onze samenleving. Respect voor en kennis van dat fundament zijn essentieel – temeer nu sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie.

Kinderen worden niet geboren met een «democratisch gen» en krijgen niet vanzelfsprekend vanuit huis kennis en respect mee voor de basiswaarden van onze samenleving. Juist daarom ligt er een belangrijke opdracht bij scholen – bij het opleiden van al onze kinderen tot burgers die hun rechten kennen en de rechten van een ander respecteren. Die de geschiedenis van Nederland en de spelregels van onze democratie kennen waardoor zij volwaardig in de Nederlandse samenleving kunnen

participeren. Dat vraagt van scholen om kinderen niet alleen kennis en respect voor de basiswaarden bij te brengen, maar ook om alle leerlingen uit te dagen dagelijks met de essentie van die basiswaarden te oefenen. Juist de omgang met medeleerlingen die anders zijn of er andere denkbelden op na houden stelt leerlingen in staat een onderling verdraagzame houding te ontwikkelen. Op die manier kunnen kinderen ervaren dat de vrijheden die voortvloeien uit de basiswaarden alleen betekenis krijgen indien sprake is van wederzijds respect, tolerantie en verdraagzaamheid.

Deze doelstelling van het funderend (speciaal) onderwijs in de huidige vorm is in 2006 opgenomen in de wet. In de sectorwetten is destijds vastgelegd dat scholen aandacht moeten schenken aan actief burgerschap. Tevens is in 2006 de toen reeds bestaande opdracht tot sociale integratie uitgebreid.¹ Desondanks is gebleken dat het burgerschapsonderwijs zich onvoldoende ontwikkelt. Scholen vinden burgerschapsonderwijs belangrijk, besteden er aandacht aan, maar de kwaliteit van het onderwijs loopt zeer uiteen. De kennis en overige competenties van Nederlandse leerlingen op dit punt zijn lager dan in vergelijkbare landen. Dit wetsvoorstel heeft daarom tot doel een kompas te bieden aan scholen in het funderend onderwijs door de gemeenschappelijke kern van de algemene burgerschapsopdracht aan scholen wettelijk te verankeren. Samen met de curriculumherziening en de daarbij te bieden ondersteuning aan scholen, waarop in paragraaf 2 nader wordt ingegaan, beoogt dit wetsvoorstel het burgerschapsonderwijs te versterken.

Het voornemen tot verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht is op 7 februari 2017 door het vorige kabinet aangekondigd in reactie op het themarapport *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage* uit 2016 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). In deze brief aan de Tweede Kamer is wetgeving aangekondigd, die beschrijft wat de gemeenschappelijke basis is van burgerschapsonderwijs.² In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* is dit voornemen herhaald: «Er is een zorg dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is. De algemene burgerschapsopdracht in de wet wordt daartoe verduidelijkt, zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Het doel is en blijft dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtstaat.»³

Scholen hebben een hoge mate van vrijheid om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Uitgangspunt daarbij is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwing het onderwijs in te richten. Burgerschapsonderwijs is nauw verbonden met de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen en raakt daarom aan de vrijheid van onderwijs. Met inachtneming van dit uitgangspunt kunnen door de wetgever kwaliteitseisen worden gesteld en kan de gemeenschappelijke, verbindende kern van het burgerschapsonderwijs worden geborgd. Het onderhavige voorstel beschrijft de gemeenschappelijke kern waarop het onderwijs zich in ieder geval moet richten: de ontwikkeling van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en

¹ De Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Stb. 2005, 678).

² Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 125, p. 9.

³ Regeerakkoord (2017), *Vertrouwen in de toekomst 2017–2021*, Den Haag.

de mensenrechten en het bijbrengen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen om deel uit te maken van en bij te dragen aan de samenleving. Tevens wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met deze waarden, alsmede voor het bieden van een oefenplaats voor leerlingen om ervaring op te doen met de omgang met deze waarden. In paragraaf 5 volgt een uitgebreide toelichting op de voorstellen.

Leeswijzer

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat achtereenvolgens in op de relatie tussen de wet en het curriculum, de huidige systematiek, het belang en de aanleiding van het wetsvoorstel, de inhoud en het doel van het voorstel, de ruimte voor een eigen uitwerking door scholen, de bredere context, waaronder toepassing in Caribisch Nederland, en het draagvlak voor het voorstel. Afgesloten wordt met een inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering op het gebied van administratieve lasten en regeldruk.

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de school, drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetten. Omwille van de leesbaarheid wordt echter in de tekst hieronder het «bevoegd gezag van een school» ook wel aangeduid als «school».

2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum

Het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel is om meer helderheid te bieden over de *algemene* burgerschapsdoelstelling van het onderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden. Daarnaast krijgt de burgerschapsopdracht een meer verplichtend karakter (zie paragraaf 5). Parallel aan deze wetswijziging loopt een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap ontwikkelt een apart ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen beschrijven. Deze opbrengsten vormen de basis voor de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen.

Het onderhavige voorstel betreft de algemene opdracht aan scholen, die zich onderscheidt van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Het wettelijke systeem is namelijk zodanig dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs. Zo zijn in bijvoorbeeld de Wet op het primair onderwijs de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, waaronder burgerschap, opgenomen in artikel 8. De inhoud van het onderwijs is daarentegen geregeld in artikel 9, en de daarop gebaseerde kerndoelen.⁴ De verwachting is dat met de hierboven genoemde herziening van het curriculum en de aanscherping van de wettelijke eisen die worden gesteld aan het burgerschapsonderwijs, ook burgerschap als kennisgebied zal worden toegevoegd aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs. Daarmee zal dan ook de specifieke en nadere inhoud

⁴ Voor het primair onderwijs zijn de huidige kerndoelen 34, 35, 36, 37, 38 en 39 relevant voor de uitwerking van de burgerschapsopdracht in het onderwijs. Deze kerndoelen betreffen onder andere zelfredzaamheid, kennis van het Nederlandse en Europese staatsinrichting en bijbrengen van respect voor algemeen aanvaarde normen en waarden. Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn de kerndoelen 35, 36, 38, 43, 44, 45 en 47 relevant. Deze kerndoelen betreffen onder andere kennis van het Nederlandse politieke bestel, kennis over Europa en het omgaan met en accepteren van diversiteit.

van het burgerschapsonderwijs worden uitgewerkt in kerndoelen. Naast de thans voorgestelde verduidelijkte algemene burgerschapsopdracht zal met de curriculumherziening de nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs dus een stevige aparte wettelijke basis krijgen, waar nodig nader uitgewerkt in op die wettelijke basis gebaseerde kerndoelen. Het is een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening en in het onderhavige voorstel los daarvan de algemene opdracht aan scholen te verduidelijken.

Gelet op de verscheidenheid in onze pluriforme samenleving en de in de inleiding genoemde toenemende individualisering binnen de samenleving is het van maatschappelijk belang dat het onderwijs tot opdracht heeft jongeren de kennis, vaardigheden en houding bij te brengen die hen in staat stelt om zich te verbinden met en te participeren in de samenleving. De school is hier overigens uiteraard niet alleen verantwoordelijk voor. Zij opereert binnen een krachtenveld waarbinnen kinderen ook in aanraking komen met andere invloeden, zoals opvattingen van ouders en hun sociale omgeving en uitingen via social media. Naast de school hebben ook ouders, media, maatschappelijke instellingen, verenigingen, de wijk en geloofsgemeenschappen een verantwoordelijkheid als het gaat om burgerschapsvorming. Scholen spelen echter als belangrijke ontmoetingsplaats van jongeren, een prominente rol bij het ontwikkelen van actief burgerschap en de daarvoor vereiste kennis en overige competenties van leerlingen. Deze functie van het onderwijs acht de regering dermate belangrijk dat dit als algemene doelstelling van het onderwijs dient te gelden en daarom een heldere, algemene wettelijke opdracht verdient. Bovendien heeft een verduidelijkte burgerschapsopdracht, als doelstelling van het onderwijs, gevolgen voor de kwaliteitszorg van scholen. Scholen zullen een heldere visie op en uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen te ontwikkelen, de opbrengsten daarvan dienen te evalueren en verantwoording daarover dienen af te leggen in schoolplan en schoolgids, zie daartoe verder paragraaf 6.

Met de voorgestelde bepaling wordt tot slot ook aangesloten bij de burgerschapsopdracht van het mbo. De gemeenschappelijke kern die met onderhavig wetsvoorstel wordt geïntroduceerd sluit naadloos aan op de kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap in het mbo. Respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om deel uit te kunnen maken van de samenleving staan centraal binnen de politiek-juridische dimensie en de sociaal-maatschappelijke dimensie die het mbo hanteert voor burgerschap.

3. Huidige wettelijke bepaling

De huidige burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs schrijft scholen voor om bij te dragen aan actief burgerschap en sociale integratie. In artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), artikel 11, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) en artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) is sinds 2006 voorgeschreven dat het onderwijs:

- a) ervan uitgaat 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 leeftijdgenoten.⁵

Deze bepaling is ook in 2010 verankerd in de onderwijswetgeving van Caribisch Nederland, te weten in artikel 10, derde lid, van de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en artikel 42 van de Wet voortgezet onderwijs BES (hierna: WPO BES).

De huidige burgerschapsbepaling werd destijds op advies van de Onderwijsraad geïntroduceerd in de diverse onderwijswetten.⁶ Het had ten doel de essentiële bijdrage die het onderwijs kan leveren aan de sociale integratie van jongeren steviger te verankeren. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat het onderwijsbeleid ervoor hoort te zorgen dat jongeren hun talenten ontwikkelen, opdat ze een volwaardige plaats in de samenleving weten te verkrijgen. Daartoe achtte de wetgever het van belang dat «scholen leerlingen in staat stellen zich breed te oriënteren op de samenleving. Met het oog op hun latere functioneren in de Nederlandse samenleving moet voorkomen worden dat leerlingen gedurende hun schoolperiode uitsluitend in aanraking komen met hun eigen deel van de samenleving, hun eigen <cultuur>».⁷ Daartoe werd het huidige onderdeel c toegevoegd aan het reeds bestaande artikel. Daarnaast werd in onderdeel b van hetzelfde artikel toegevoegd dat het bevorderen van actief burgerschap tot de doelstellingen van het onderwijs behoorde. Zoals in 2006 al werd gesteld, draagt burgerschapsvorming er in belangrijke mate aan bij dat jongeren hun weg kunnen vinden binnen de Nederlandse instituties, en is het van wezenlijk belang dat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan kennis maken met waarden en normen van de Nederlandse cultuur en van andere culturen binnen de Nederlandse samenleving.

Met de wettelijke verankering van de burgerschapsopdracht in 2006 gaf de wetgever aan dat in het funderend onderwijs de basis wordt gelegd voor burgerschap, waar kennis over en vaardigheden voor het leven in een democratische rechtsstaat onderdeel van zijn. Deze kennis en vaardigheden ontstaan immers niet vanzelf, maar moeten actief worden overgebracht. Zoals de Gentse hoogleraar Loobuyck in zijn boek *Samenleven met gezond verstand* treffend betoogt «Mensen worden niet als democraten geboren, de democratie gebaseerd op grondrechten, tolerantie en wederkerigheid moet aan alle burgers uitgelegd en voorgeleefd worden. [...] Scholen moeten inzetten op onderwijs in de mensenrechten, de liberale rechtsstaat en de overlappende consensus als uitgangspunt voor het samenleven op basis van grondrechten, vrijheid, gelijkheid, wederkerigheid en solidariteit.»⁸

De wetgever heeft er destijds voor gekozen om weinig vast te leggen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving, conform het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De inhoud van burgerschapsonderwijs kan nauw verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Scholen hebben de vrijheid zelf invulling te geven aan de

⁵ De Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Stb. 2005, 678).

⁶ Onderwijsraad (2003), *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad. Het advies was om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming, in die zin dat het onderwijs mede is gericht op de bevordering van het burgerschap.

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 6.

⁸ P. Loobuyck (2017). *Samenleven met gezond verstand*. Kalmthout: Polis.

burgerschapsopdracht, afhankelijk van hun eigen visie op burgerschap, gegeven de identiteit van de school en de schoolcontext. Het eigenaarschap van het burgerschapsonderwijs ligt bij de scholen. In de navolgende paragraaf zet de regering uiteen waarom verduidelijking van de burgerschapsopdracht nodig is.

4. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs

In mei 2016 gaf het kabinet-Rutte II in reactie op de notitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (hierna: SCP) *Gedeelde waarden en een weerbare democratie* aan dat de verworvenheden van onze democratische rechtsstaat, de rechtsorde, vrijheden en mensenrechten niet vanzelfsprekend zijn. Ze vragen om onderhoud, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van iedereen die hier woont. De huidige situatie van toenemende spanningen en afnemende binding onderstreept de noodzaak van een prominentere positie van burgerschap in het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs.⁹ De behoefte aan verbondenheid komt ook weer terug als onderwerp in het onderzoek naar de publieke opinie uitgevoerd door het SCP. De grootste zorg van Nederlanders betreft het samenleven en gebrek aan gedeelde normen en waarden. Woorden die zij daarbij het meest opschrijven, zijn: discriminatie, respect, (in)tolerantie en (on)verdraagzaamheid. Nederlanders maken zich zorgen over de wijze waarop individuen en groepen elkaar bejegenen. Het gebrek aan respect zien ze als grootste oorzaak.¹⁰ De afnemende binding van jongeren met de samenleving die het SCP constateert, neemt *journalist* en onderzoeker Margalith Kleijwegt ook waar. Haar rapportage *Twee werelden, twee werkelijkheden* maakt duidelijk dat effectief en planmatig burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan het overbruggen van de verschillende leefwerelden van leerlingen.¹¹

Het is niet primair de verantwoordelijkheid van de school om deze maatschappelijke vraagstukken die met opvoeding in verband kunnen worden gebracht op te lossen. Het zijn in de eerste plaats de ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen die kinderen leren over hun rechten, plichten en de verantwoordelijkheid die daarmee gepaard gaat. Maar ook bij scholen ligt een taak. Tegen deze maatschappelijke achtergrond is het van belang dat scholen op zo goed mogelijke wijze invulling geven en kunnen geven aan het bevorderen van burgerschap. Uit onderzoek blijkt dan ook dat scholen burgerschapsonderwijs belangrijk vinden en dat ze daaraan ook actief invulling geven.¹² Scholen bieden jongeren een breed palet van lessen en activiteiten aan. Ze organiseren projecten, excursies, debatbijeenkomsten en benutten de alledaagse omgang met de leerlingen om aan burgerschap te werken. Burgerschap krijgt op diverse manieren en momenten aandacht in de schoolloopbaan van jongeren. Maar de samenhang tussen al die lessen en activiteiten vraagt aandacht. Er wordt te weinig gericht gewerkt aan verwerving van de competenties die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen aan deze samenleving. De inspectie constateert al een aantal jaar dat de huidige algemene formulering van de burgerschapsopdracht het moeilijk maakt voor scholen om een vertaling te maken van de algemene burgerschapsopdracht naar een samenhangend onderwijs-

⁹ SCP (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, Den Haag: SCP, en Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 319.

¹⁰ SCP (2017). *COB. Burgerperspectieven 2017 I 4*, Den Haag 2017.

¹¹ M. Kleijwegt (2016). *2 werelden 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 2. Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 10.

¹² Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

aanbod.¹³ Het burgerschapsonderwijs voldoet strikt genomen aan de wet, maar de opdracht sluit niet aan bij de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van burgerschap. Het leidt ertoe dat scholen veelal geen leerdoelen formuleren en het burgerschapsonderwijs weinig planmatig inrichten. Hierdoor ontbreekt samenhang binnen de invulling in de opeenvolgende jaren en ook het meten van de opbrengsten komt niet van de grond. Voorts ziet de inspectie weinig verbinding tussen de pedagogische en didactische keuzes van scholen en het burgerschapsonderwijs dat zij vormgeven, terwijl deze verbinding essentieel is. Ter verklaring wordt onder andere gewezen op de weinig richtinggevende burgerschapsopdracht in de wet.¹⁴ Bovendien biedt de algemene formulering de inspectie weinig aangrijpingspunten om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Het gebrek aan richting heeft tot gevolg dat alleen wanneer een school helemaal niets doet aan burgerschapsonderwijs niet voldaan wordt aan de wettelijke vereisten. De regering maakt zich in toenemende mate zorgen dat een aantal scholen zich daarmee onttrekt aan het bevorderen van actief burgerschap. Voornoemde oorzaken worden nader toegelicht.

- a) Scholen krijgen te weinig richting mee.
- b) Er is bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs.
- c) De burgerschapsopdracht is te weinig verplichtend, waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving.

a) Scholen krijgen te weinig richting mee

De volledig open formulering van de burgerschapsopdracht geeft leraren en schoolleiders onvoldoende houvast bij de invulling van de burgerschapsopdracht. Het is niet duidelijk wat tot de gemeenschappelijke kern van deze opdracht behoort. Mede hierdoor verschilt de invulling van het burgerschapsonderwijs tussen onderwijstypen, scholen en zelfs tussen schoolklassen. Ook blijkt uit internationaal onderzoek dat Nederlandse leerlingen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in andere landen achterblijven.¹⁵ De burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen ligt rond het internationaal gemiddelde, maar het ligt duidelijk lager dan de kennis van leerlingen in de binnen het onderzoek met Nederland meest vergelijkbare landen Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland en België (Vlaanderen).¹⁶ Naast kennis is ook de houding van leerlingen ten aanzien van verschillende sociale en politieke kwesties afwijkend. Nederlandse scholieren hechten – meer dan in andere landen – veel waarde aan het respecteren van het recht op een eigen mening. Aspecten van burgerschap zoals gelijke rechten voor mannen en vrouwen, etnische minderheden en migranten worden door Nederlandse leerlingen ondersteund, maar in minder mate dan in vergelijkbare landen zoals Zweden en Noorwegen. Ook voor gedrag en zelf gerapporteerde vaardigheden geldt dat Nederlandse scholieren minder hoog scoren dan leeftijdgenoten in de vergelijkbare landen. Onderzoek naar de oorzaken van de verschillen

¹³ Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2010/2011, 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁵ ICCS 2016: Anke Munniksma et al (2016), *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam. Dit is een internationaal vergelijkend vragenlijstsonderzoek waarin de burgerschapscompetenties van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs in kaart zijn gebracht. Er wordt aandacht besteed aan vier domeinen: democratie, maatschappelijke basiswaarden, maatschappelijke participatie en identiteit.

¹⁶ Ibidem. Deelnemende landen aan het ICCS-onderzoek: Nederland, België (Vlaanderen), Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden, Bulgarije, Estland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Slovenië, Rusland, Chili, Colombia, Dominicaanse Republiek, Mexico, Peru, Taiwan, Hong Kong, Zuid Korea.

tussen de scores van de deelnemende landen maakte geen onderdeel uit van de survey.

De inspectie wijst in haar rapport op de noodzaak om duidelijkheid te scheppen wat de samenleving verwacht, wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat tot de eigen ruimte van scholen. Deze oproep van de inspectie wordt breder gesteund. Zo gaf de Onderwijsraad in zijn rapport over burgerschap in 2012 aan dat de invoering van een open doelbepaling burgerschap zes jaar na dato bij veel scholen nog niet had geleid tot een heldere visie en een planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs. Er is doorgaans geen duidelijke leerlijn burgerschap in het curriculum. De raad concludeert dat «het probleem van een (te) langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op scholen voortkomt uit een combinatie van een complexe en onduidelijke opdracht, weinig steun bij de uitvoering ervan, en een gebrek aan kennis over wat werkt en voor wie. Met een open doelbepaling alleen zijn de condities voor een bloei van het burgerschapsonderwijs niet voldoende geschapen.»¹⁷ Ook het Instituut voor Publieke Waarden dat op verzoek van het vorige kabinet advies uitbracht over burgerschapsonderwijs stelt in zijn essay: «Tien jaar na de verankering van burgerschapsvorming in wetgeving is de maatschappelijke urgentie om burgerschapsonderwijs te versterken groter dan ooit. In de tussentijd is de wetenschappelijke kennisbasis voor burgerschapsonderwijs sterk gegroeid. Nu het belang van stevig burgerschapsonderwijs zowel in de Tweede Kamer als in het onderwijsveld zo duidelijk wordt erkend, is er naar onze mening zowel voldoende momentum als noodzaak om de volgende stappen te zetten.»¹⁸

b) Er is bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs

De inspectie geeft in haar onderzoek naar burgerschap aan dat scholen doorgaans geen heldere leerdoelen stellen. Het ontbreken van leerdoelen heeft mede tot gevolg dat scholen weinig inzicht hebben in de ontwikkelingen van hun leerlingen. Er zijn maar weinig scholen die gebruikmaken van instrumenten die een beeld geven van de verworven burgerschapscompetenties.¹⁹ Dat betekent dat voor zowel school als omgeving vaak onduidelijk is wat leerlingen hebben geleerd, en of dat aan de verwachtingen voldoet. Het betekent ook dat scholen vaak geen inzicht hebben in de effectiviteit van hun burgerschapsonderwijs. Daardoor blijven kansen om het te verbeteren onbenut.

c) De burgerschapsopdracht is te weinig verplichtend

De burgerschapsopdracht is een deugdelijkheidseis en dient derhalve een objectieve kwaliteitsnorm te zijn die voor de inspectie een basis biedt voor het toezicht op de onderwijskwaliteit. Dat is nu onvoldoende het geval. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde eerder dat een school slechts dan niet aan de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs voldoet als zij daaraan in het geheel geen invulling

¹⁷ Onderwijsraad (2012), *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. P. 23, 24.

¹⁸ Het Instituut voor Publieke Waarden heeft in opdracht van OCW een *white paper* geschreven over burgerschapsonderwijs. Het white paper is aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij brief Versterking van het burgerschapsonderwijs. Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 125. B. Eidhof, A.J. Kruijer (2016), *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Eefde: Instituut voor Publieke Waarden.

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

geeft.²⁰ Bij de motivering merkte de Afdeling bestuursrechtspraak op dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wet valt af te leiden dat scholen een grote vrijheid hebben bij het vormgeven aan de doelstellingen van burgerschapsvorming en integratie. Enkel als het onderwijs expliciet ingaat tegen de waarden van de democratische rechtsstaat, of als de school helemaal niets doet aan burgerschapsonderwijs, kan de inspectie handhaven. De algemeen geformuleerde bepaling heeft daarmee een te weinig verplichtend karakter. Het feit dat scholen volgens het oordeel van de inspectie voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht, zegt daarmee weinig over de kwaliteit of de effectiviteit van hun burgerschapsonderwijs.²¹

De regering heeft kennisgenomen van de problemen die voortvloeien uit de open geformuleerde bepaling en ziet daarin noodzaak om de wettelijke burgerschapsbepaling te verduidelijken. Scholen en leerlingen zijn gebaat bij een heldere eenduidige beschrijving van de kern waarop het onderwijs zich in ieder geval moet richten. Om scholen een duidelijker kompas aan te reiken, heeft de regering besloten om de wettelijke burgerschapsopdracht in de wettelijke bepalingen te verduidelijken. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op het voorstel.

5. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht

Hoofdlijn van het voorstel

Bij burgerschap staat het (leren) functioneren in de democratische rechtsstaat centraal. Een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat is pluriformiteit. Daarom is inherent aan burgerschapsonderwijs dat ruimte bestaat voor de verschillende aspecten van relaties tussen burger en overheid en tussen burgers onderling die achter burgerschap schuilgaan. Burgerschap heeft sociaal-culturele, politiek-juridische en morele dimensies. Daarnaast zijn er verschillende visies op burgerschap te onderscheiden, die samenhangen met levensovertuiging. Zo zullen liberale visies op burgerschap de individualiteit van de burger en diens vrijheid benadrukken en zullen republikeinse visies nadruk leggen op politieke participatie vanuit gerichtheid op algemeen belang. Bij communaristische visies staan het deel zijn van een (waarde)gemeenschap en deugdzaam handelen voorop.²² Deze diversiteit, die verbonden kan zijn met de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen, is uitgangspunt van dit voorstel. Dat wordt tot uitdrukking gebracht door in de aanhef van de burgerschapsopdracht de algemene, overkoepelende termen «actief burgerschap» en «sociale cohesie» te hanteren. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van deze algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. Het primaat voor de invulling van het burgerschapsonderwijs ligt daarmee bij scholen. Scholen kunnen ervoor kiezen om, naast hetgeen reeds is vastgelegd in kerndoelen en eindtermen, hun burgerschapsonderwijs nader uit te werken aan de hand van dergelijke indelingen en visies. Op deze vrijheid wordt in paragraaf 7 nader ingegaan.

²⁰ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²² Onderwijsraad (2018), *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Tegelijkertijd wordt met het voorstel wél de gemeenschappelijke kern van burgerschap verplicht gesteld voor alle scholen. Die gemeenschappelijke kern ligt in de principes en uitgangspunten van de democratische rechtstaat. Helderheid over de verplichte, gemeenschappelijke kern van burgerschap biedt scholen meer houvast bij het vormgeven van hun burgerschapsonderwijs. Op de inhoud en achtergrond van deze gemeenschappelijke kern wordt hieronder bij «meer richting voor scholen door formuleren van gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs» nader ingegaan.

Daarnaast wordt de huidige, open burgerschapsopdracht actief geformuleerd. Het onderwijs zal niet langer «mede gericht» zijn op het bevorderen van burgerschap, maar «bevordert» – verplichtend dus – burgerschap. Tevens zal de wijze waarop het burgerschapsonderwijs vorm krijgt «doelgericht» en «samenhangend» dienen te zijn. Een school dient een visie te ontwikkelen op haar burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert, waarbij de school tevens concreet formuleert wat leerlingen zullen leren.

Deze maatregelen zijn bedoeld om de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs te stimuleren.

Tenslotte bevat het wetsvoorstel ook een vereenvoudiging. In lijn met een eerder advies van de Onderwijsraad is de regering van mening dat de huidige bepaling, die tot drie maal toe op verschillende wijze het thema diversiteit adresseert, nodeloos complex is en te eenzijdig gericht op het thema diversiteit. De regering stelt daarom voor de wettekst op dit punt te vereenvoudigen, wat niet betekent dat acceptatie van diversiteit en kennismaking met de pluriforme samenleving minder relevant is geworden. Het leren omgaan met en acceptatie van de diversiteit in de samenleving (waaronder religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit) is en blijft een belangrijk onderdeel van de opdracht. Dit komt in de voorgestelde wettelijke opdracht op twee manieren tot uiting: pluriformiteit is een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt als zodanig benoemd, en vormt daarmee onderdeel van de voor alle scholen verplichte kern van burgerschapsonderwijs, en daarnaast komt het tot uitdrukking in het begrip «sociale cohesie».

Begrippen «actief burgerschap» en «sociale cohesie»

De nieuw voorgestelde burgerschapsbepaling gaat evenals de huidige bepaling uit van het begrip «actief burgerschap». Met «actief burgerschap» worden de bereidheid en het vermogen bedoeld om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren. Tevens schrijft de huidige bepaling voor dat het onderwijs gericht is op het bevorderen van sociale integratie van leerlingen. De regering stelt echter voor het begrip «sociale integratie» te vervangen door het begrip «sociale cohesie». «Sociale cohesie» brengt sterker dan het begrip «sociale integratie» onderlinge verbinding tot uitdrukking. Dit begrip legt in tegenstelling tot het begrip «integratie» sterker nadruk op gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, ongeacht ieders achtergrond. Met het vervangen van dit begrip wijzigt de opdracht aan het onderwijs inhoudelijk niet. «Sociale cohesie» ziet wat de regering betreft net als het huidige begrip op deelname van alle burgers aan de samenleving in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur in haar verscheidenheid. Het leren samenleven met

elkaar staat hierbij centraal. Zoals hierboven vermeld onder «*hoofdlijnen van het voorstel*» gaat het hier om algemene, overkoepelende burgerschapsbegrippen.

Meer richting voor scholen door het formuleren van een gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs

Zoals aangegeven in paragraaf 4, is er een noodzaak tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht en is er vanuit de onderwijspraktijk behoefte aan meer houvast. De regering stelt daarom voor de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs te formuleren, waarop het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar dient te richten: leerlingen in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving. Na een beschrijving van de achtergrond van de voorgestelde gemeenschappelijke kern, worden de verschillende elementen uit deze gemeenschappelijke kern ieder afzonderlijk in deze paragraaf nader toegelicht.

Achtergrond uitgangspunten

Het voorstel om de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs te verplichten is gebaseerd op aanbevelingen uit verschillende onderzoeksrapporten en adviezen. Zo adviseert de inspectie in haar themarapport over burgerschap om in een verduidelijking van het wettelijk kader drie elementen terug te laten komen: de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, een concretisering van de domeinen die in het burgerschapsonderwijs een plek moeten krijgen en aspecten van kwaliteitszorg. Ten aanzien van de domeinen die ten minste terug zouden moeten komen, geeft de inspectie aan: «te denken valt aan bevordering van sociale en maatschappelijke competenties, waaronder omgaan met diversiteit en verschil, aandacht voor kennis en vaardigheden die nodig zijn voor kritische meningsvorming, aandacht voor kennis en vaardigheden op het terrein van democratie en rechtsstaat, het kunnen maken van morele afwegingen en een gedeelde nationale identiteit.»²³ Ook de Onderwijsraad wijst op het belang van een gemeenschappelijke kern: democratie en identiteitsontwikkeling. «Democratische idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid bieden burgers een gemeenschappelijk inhoudelijk kader. Tevens biedt een democratische samenleving de voorwaarden waaronder burgers met uiteenlopende normen- en waardenpatronen met elkaar van mening kunnen (blijven) verschillen en vreedzaam kunnen samenleven. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen kennis mee te geven over de democratische rechtstaat en over democratische spelregels.» Dit sluit ook aan bij de drie waarden die als ontwerpprincipes zouden kunnen fungeren volgens het Instituut voor Publieke Waarden: het algemeen democratisch belang, de vrijheid van onderwijs en de autonomie van het kind.²⁴ Het tweede kernthema dat de Onderwijsraad aanhaalt is de identiteitsontwikkeling van leerlingen. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen te begeleiden bij het zich eigen maken van idealen, waarden en normen en bij de ontwikkeling van een eigen identiteit. Vanuit deze basis kunnen zij deelnemen aan (de democratische processen in) de samenleving.²⁵ Een ander belangrijk element dat de regering wenst toe te voegen aan de burgerschapsopdracht is het in de gelegenheid stellen van leerlingen om te oefenen met

²³ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁴ B. Eidhof, A.J. Kruiter (2016), *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Eefde: Instituut voor Publieke Waarden.

²⁵ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag, 2012: Onderwijsraad. P. 37.

deze belangrijke kennis en vaardigheden en het belang van voorbeeldgedrag door alle bij het onderwijs betrokken personeel. Dit sluit direct aan op de uitspraken van de Onderwijsraad over het belang van de school als een oefenplaats voor burgerschapsvaardigheden en -houdingen.²⁶

Eerste gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs: de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (eerste lid, onderdeel a, van de voorgestelde bepaling)

De basiswaarden bieden een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven. Respect voor en kennis van de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, zijn evenals de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens van fundamenteel belang voor het voortbestaan van een vrije, open samenleving. Ze vormen de basis van en de verbindende factor binnen onze pluriforme, Nederlandse samenleving. Scholen hebben, naast overheden, ouders, media, maatschappelijke instellingen, verenigingen, de wijk en geloofsge-meenschappen een belangrijke verantwoordelijkheid bij te dragen aan deze gemeenschappelijke kern van burgerschapsvorming. Daarom is het van belang dat scholen, ongeacht levensbeschouwelijke oriëntatie of pedagogische visie, leerlingen kennis van en respect voor deze basiswaarden bijbrengen.

Basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd.

Het gaat dan in de eerste plaats om kennis van en respect voor de democratie en de rechtsstaat zelf, alsmede de grondrechten, zoals verankerd in de Grondwet.²⁷ De democratie, de rechtsstaat en grondrechten zijn historische verworvenheden in Nederland en daarmee van onschatbare waarde. Deze drie fundamentele beginselen hebben de basis gevormd en vormen nu nog steeds de basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame, pluriforme samenleving mogelijk is.

Menselijke waardigheid geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.²⁸ Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze basiswaarden gelden daarmee als belangrijke, gedeelde uitgangspunten en daarmee tot de verplichte kern van burgerschapsonderwijs. Menselijke waardigheid draait om kwaliteit die kenmerkend is voor menselijk leven. Vrijheid houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken en te doen wat ze

²⁶ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag, 2012: Onderwijsraad. P. 37.

²⁷ Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3, p. 3.

²⁸ De omschrijving van «basiswaarden van de democratische rechtsstaat» is gebaseerd op onder meer omschrijvingen gehanteerd in Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 15; Advies van de commissie, *Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat*, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 83, p. 27–29; Nota, *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, Kamerstukken II, 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 4, 5, 6 en 9; Onderwijsraad. (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad, p. 28; Rapport, *Staatscommissie Grondwet*, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, p. 37–42; *kernwaarden van de Nederlandse samenleving*, Prodemos (2014); Inspectie van het onderwijs. (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, p. 19.

willen, zolang ze daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen respecteren. Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin.²⁹ Een open samenleving waarvan menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit de basis vormen, kan alleen floreren als haar burgers het belang daarvan kennen en respecteren en in staat zijn daar ook zelf verantwoordelijkheid voor te dragen. Bijvoorbeeld door zich ervan bewust te zijn dat een eenzijdig beroep op de eigen vrijheid van meningsuiting of geloofsovertuiging consequenties heeft voor de rechten en vrijheden van anderen, en dat aan een beroep op deze klassieke vrijheden daarom ook wederkerigheid ten grondslag ligt.

Onderdeel a van de voorgestelde bepaling bevat met name een kenniscomponent. Het gaat om kennis van de democratie en de rechtsstaat zelf, alsmede de grondrechten. Voor de invulling van dit aspect dient aansluiting te worden gezocht bij hiermee samenhangende kerndoelen.³⁰ Daarnaast is kennis van en inzicht in de achterliggende abstracte basiswaarden van belang: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Het onderwijs dient inzicht in, kennis van en respect voor de betekenis van deze waarden te bevorderen. Alsook in de onderlinge spanning die die waarden kunnen oproepen. De school dient leerlingen te leren reflecteren op de wijze waarop met die spanningen kan worden omgegaan zodat het inzicht in het functioneren van de basiswaarden, ook in hun onderlinge samenhang, wordt bevorderd.³¹

Een mogelijke manier waarop scholen de basiswaarden in hun onderwijs zouden kunnen belichten is door, toegespitst op de ontwikkelingsfase van leerlingen in het funderend onderwijs, herkenbaar aandacht te besteden aan de vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie.³²

Dat primair aan deze basiswaarden van de democratische rechtsstaat dient te worden gedacht wordt ook vanuit internationaal en Europees perspectief bevestigd. In de preambule van het Europees Verklaring tot

²⁹ Advies van de commissie *Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat*, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 83, p. 27–29.

³⁰ Aan de kenniscomponent uit onderdeel a wordt voor het primair onderwijs hoofdzakelijk invulling gegeven door kerndoel 36 («De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger»). Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs betreft het kerndoel 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 zijn»).

³¹ Ook raakt een aantal (huidige) kerndoelen aan de respectcomponent van onderdeel a. Voor het primair onderwijs betreft het bijvoorbeeld het kerndoel 37:«de leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen») en 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 verschillen in opvattingen van mensen»).

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld kerndoel 36 in dit kader belangrijk «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» en kerndoel 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 met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit).

³² Inspectie van het onderwijs (2010) *Toezicht op Burgerschap en Integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

bescherming van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) staat opgenomen dat het waarborgen van de fundamentele vrijheden steunt op een democratische regeringsvorm. Voorts volgt uit de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat de Europese Unie (hierna: EU) haar grondslag heeft in de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit en de EU berust op het beginsel van democratie en het beginsel van rechtsstaat. Deze basiswaarden worden voorts ook bevestigd in het Verdrag betreffende de Europese Unie, waar in de preambule en artikel 2 wordt stil gestaan bij de waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. Ten slotte volgen deze basiswaarden ook uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM), in de preambule en de verklaring zelf wordt stilgestaan bij gelijkheid, menselijke waardigheid en vrijheid. Nederland heeft via zijn deelname aan internationale verdragen ervoor getekend dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van respect voor mensenrechten. Dit is onder meer vastgelegd in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Deze afspraken zijn nogmaals bevestigd door de onderwijsministers van de EU op 17 maart 2015 in Parijs, waarbij uitgangspunt is om kinderen en jonge mensen de fundamentele waarden en de principes bij te brengen, waarop onze samenlevingen zijn gebaseerd.³³ Als uitgangspunt hanteert dit wetsvoorstel de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, maar deze waarden kunnen niet los worden gezien van Europa en de internationale gemeenschap. De kennis, vaardigheden en houding die jongeren nodig hebben om deel te kunnen nemen aan de samenleving zijn niet gebonden aan landsgrenzen, maar betreffen universele waarden binnen een internationale context.

Tweede gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs: het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving (eerste lid, onderdeel b, van de voorgestelde bepaling)

Leren functioneren in de democratische samenleving wordt niet enkel ontwikkeld vanuit theoretische kennis over de Nederlandse democratische rechtsstaat en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, maar vereist ook competenties. De school is, naast thuis en de buurt, een belangrijke plaats waar jongeren experimenteren en ervaring opdoen met sociale en maatschappelijke competenties die van belang zijn om te kunnen participeren in de pluriforme, democratische samenleving. De school kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van deze competenties bij jongeren.

Het gaat dan om sociale en maatschappelijke kennis, vaardigheden en bijbehorende houding die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving. Daarbij wordt het begrip democratie niet alleen opgevat als een politiek systeem

³³ Hier werd het volgende afgesproken: «we agree to strengthen our actions in the field of education with a view to strengthening the key contribution which education makes to personal development, social inclusion and participation, by imparting the fundamental values and principles which constitute the foundation of our societies. (...). Daarnaast spraken de Ministers af actie te ondernemen, gericht op «empowering teachers so that they are able to take an active stand against all forms of discrimination and racism, to educate children and young people in media literacy, to meet the needs of pupils from diverse backgrounds, to impart common fundamental values and to prevent and combat racism and intolerance.» Kamerstukken II 2014/15, 21 501-34, nr. 244.

waarin autoriteit in principe gebaseerd is op instemming van de bevolking en gericht is op een evenwichtige machtsverdeling. Het gaat tevens om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. Zo noemt bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport «*Waarden, normen en de last van het gedrag*» in dit kader onder andere om competenties als waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.³⁴

Op jonge leeftijd spitst de ontwikkeling van competenties zich toe op de begeleiding bij de sociale en emotionele ontwikkeling, en naarmate leerlingen ouder worden komen daar complexere maatschappelijke vraagstukken bij. Leerlingen leren op school samen te werken en te leven, om te gaan met maatschappelijke spelregels, hun eigen identiteit te ontwikkelen, hun mening te vormen en die van anderen te respecteren.³⁵ Ook leren zij om zelfstandig politieke en maatschappelijke vraagstukken kritisch te doordenken teneinde een eigen geïnformeerde positie in te kunnen nemen. Ook het in aanraking komen met leerlingen met andere manieren van denken leert leerlingen over het belang van verdraagzaamheid, wederzijds respect en tolerantie. Het ontwikkelen van de eigen identiteit, waardoor leerlingen leren reflecteren op eigen idealen, normen en waarden en hun positie in de samenleving, is een voorwaarde voor het kunnen bijdragen aan de samenleving. Het onderhavige voorstel betekent op dit punt voor scholen dat zij op samenhangende en doelgerichte wijze aandacht besteden aan (het oefenen met) sociale en maatschappelijke competenties zodat leerlingen het vermogen ontwikkelen aan de samenleving een bijdrage te kunnen en willen leveren. Scholen zijn op grond van dit voorstel vrij in de wijze waarop zij het ontwikkelen van voornoemde competenties bij leerlingen vormgeven. De inspectie zal derhalve terughoudendheid betrachten ten aanzien van het toezicht daarop.

Ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs: burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur (tweede lid van de voorgestelde bepaling)

Onderzoek laat zien dat sociale vorming in het verlengde ligt van de schoolcultuur en dat leereffecten toenemen als iedereen die op scholen betrokken is bij het aanbieden van onderwijs en onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag valt, zoals leraren, bestuurders, maar ook vrijwilligers, actief en consistent sociale omgangsnormen uitdraagt.³⁶ De schoolcultuur wordt in belangrijke mate bepaald door de dagelijkse interactie tussen leraren en leerlingen. Internationaal onderzoek toont aan dat de houding en het handelen van leraren de sleutel blijken te zijn in de overdracht van waarden, vaardigheden en attitude.³⁷ Leraren dagen leerlingen uit om in gesprek te gaan, waarmee vaardigheden en houdingen worden ontwikkeld die van belang zijn voor burgerschap. Zij vervullen hiermee een voorbeeldrol en functioneren als rolmodel. Leren

³⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press.

³⁵ Platform Onderwijs 2032 (2016). *Ons Onderwijs2032. Eindadvies*. Den Haag: Platform Onderwijs2032.

Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁶ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁷ Sandström, M. Stier, J., Einarson, T., Davies, T. & Asunta, T. (2010), *Pupils'voices about citizenship education: comparative case studies in Finland, Sweden, and England*. European Journal of Teacher Education, 33 (2), 201–218.

functioneren in een democratische samenleving vindt niet alleen mondeling en formeel plaats door kennisoverdracht, maar ook informeel en impliciet, door zaken als schoolbeleid, de bejegening van leerlingen en de onderlinge omgang tussen de betrokkenen bij het onderwijs (leraren, bestuurders, ondersteuners en vrijwilligers).³⁸

Door in de voorgestelde burgerschapsbepaling een lid op te nemen over de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een cultuur die in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is, beoogt de regering het belang van de school als oefenplaats voor burgerschap te benadrukken en tot integraal onderdeel van de burgerschapsopdracht te maken. Bestuurders, leraren, ondersteunend personeel en vrijwilligers geven de oefenplaats vorm. Door het goede voorbeeld te geven en te zorgen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met voornoemde basiswaarden en de universeel aanvaarde mensenrechten worden jongeren een respectvolle, veilige oefenplaats geboden. Deze verplichting richt zich uitdrukkelijk niet tot individuele bij het onderwijs betrokken personen, maar richt zich tot het bevoegd gezag van de school met als doel het beleid ten aanzien van burgerschap niet alleen theoretisch vorm te geven, maar ook in praktijk te brengen. Het bevoegd gezag dient er zorg voor te dragen dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat structureel onderdeel uitmaken van de cultuur op school. Gedragingen van bij het onderwijs betrokken personen bepalen in belangrijke mate deze cultuur, waardoor de zorg van het bevoegd gezag zich ook uitstrekt tot de wijze waarop deze personen de basiswaarden tot uitdrukking brengen. Dat wil niet zeggen dat het bevoegd gezag in strijd met deze verplichting handelt op het moment dat een individu zich eenmalig in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat uitlaat. Pas als het gaat om structurele of vergaande uitingen die van invloed zijn op de schoolcultuur, en waarbij het bevoegd gezag er blijk van geeft geen invulling te geven aan zijn zorgplicht, is er aanleiding voor de inspectie om op te treden. Conform de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen wordt het bevoegd gezag dan eerst in de gelegenheid gesteld tot herstel van de tekortkoming. Pas bij een voortdurende tekortkoming zal er aanleiding zijn tot het opleggen van een sanctie. Daarnaast is van belang dat de basiswaarden voorzien in een hoge mate van vrijheid. Het onderwijs, en daarmee het handelen van personeel, kan invulling krijgen met een beroep op klassieke vrijheden, maar tegelijkertijd zal ook tot uitdrukking gebracht dienen te worden dat bij die vrijheid ook verantwoordelijkheid hoort. Want geen enkele vrijheid is onbepert. Zoals in paragraaf 7 wordt geschetst zijn deze vrijheden uitgangspunt en reiken deze ver, maar een onbegrensd beroep op vrijheden heeft als risico dat de vrijheden van anderen verdwijnen, dat gelijkwaardigheid of solidariteit onder druk komen te staan. Het is daarom een belangrijke opgave voor iedereen in het onderwijs om leerlingen in staat te stellen deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een open, democratische samenleving te dragen.

Dat betekent overigens ook niet dat zij eindverantwoordelijk zijn voor gedragingen van leerlingen of dat leerlingen die basiswaarden niet ter discussie zouden mogen stellen. Het vraagt wel van hen dat zij zich inspannen voor het stimuleren van een dialoog over voornoemde basiswaarden en competenties, de waarde daarvan en de op ieder rustende verantwoordelijkheid daarvoor onderstrepen en dit zichtbaar maken. Indien onvoldoende sprake is van een cultuur die in overeenstemming is met voornoemde basiswaarden, dan kan ten gevolge van dit

³⁸ Dijkstra, A., Dam, G. ten, Hooghoff, H. & Peschar, J. (2010). *Scholen voor burgerschap: Een inleiding*. Antwerpen: Garant.

wetsvoorstel van de school worden verwacht dat zij hier actie op onderneemt.

Alleen wanneer hiermee actief wordt geoefend en voorbeeldgedrag zichtbaar is, worden burgerschapsvaardigheden geïnternaliseerd. Leraren leren leerlingen dat er ook grenzen zijn aan de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst, of andersom dat het gelijkheidsbeginsel wordt begrensd door andere grondrechten. Juist wanneer opvattingen wringen biedt de school een belangrijke oefenplaats. Daar kan bewustwording ontstaan over de eigen identiteit en hoe die kan verschillen van anderen, begrip ontstaan voor verschillende religies en levensovertuigingen en kunnen dialoogvaardigheden worden ontwikkeld. In een vitale democratische rechtsstaat is er altijd ruimte voor verschillen van opvatting, juist over fundamentele vraagstukken, zoals waar de grenzen van vrijheid of tolerantie liggen, wat de betekenis is van democratie en wat gelijkwaardigheid inhoudt. Een diversiteit aan perspectieven maakt de dialoog mogelijk en is van wezenlijk belang voor het behoud van de pluriforme samenleving. De basiswaarden bieden een kader waarbinnen leerlingen kunnen worden uitgedaagd tot het voeren van een kritische discussie. Belangrijk is dat alle discussies kunnen worden gevoerd, maar wel op respectvolle wijze en met kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Binnen de school moet dit debat worden gefaciliteerd, zodat leerlingen de bagage wordt geboden om als volwaardige burgers aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen. Scholen kunnen daartoe ook bijzondere momenten en herkenningspunten aangrijpen om met elkaar in gesprek te gaan over de historische ontwikkeling en de betekenis van samenleven in Nederland. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het Wilhelmus, het Plakkaat van Verlatinghe, een bezoek aan het parlement, 4 en 5 mei viering, Koninkrijksdag of de Nationale Herdenking Nederlands Slavernijverleden en het Ketikoti Festival.

Het is primair aan de school op welke wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht voor de schoolcultuur. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat staan daarbij centraal. De basiswaarden zijn abstracte begrippen. Concreet zal de inspectie toezien op de naleving van het volgende: draagt het bevoegd gezag zorg voor een schoolcultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie, verdraagzaamheid en het afwijzen van onverdraagzaamheid, onderling begrip en autonomie van leerlingen als centrale spelregels hanteren en voorleven? En creëert het daarmee een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

Concluderend

Vanuit de aanhoudende zorg van de regering voor de kwaliteit van het onderwijs, en daarmee dus ook voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, worden de minimale kwaliteitseisen met dit wetsvoorstel consistent en verankerd, waarbij het bevoegd gezag de ruimte zal behouden voor de inrichting van het onderwijs en de kaders van het schoolbeleid, gegeven deze voorgestelde bepalingen. Deze verduidelijking vraagt van scholen, in combinatie met de vereiste, geldende kwaliteitszorg zoals beschreven in paragraaf 6, om inzichtelijk te maken welke visie op burgerschap de school voorstaat, hoe deze samenhangt met het schoolbeleid en hoe deze op een doelgerichte, samenhangende en herkenbare wijze wordt geïmplementeerd (aanhef van het voorgestelde eerste lid).

Binnen deze brede opdracht geldt de gemeenschappelijke kern die de diverse visies op burgerschap gemeenschappelijk hebben als verplicht uitgangspunt. Die kern omvat de principes en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Om deze kern op goede wijze aan leerlingen over te dragen is, zoals in de vorige alinea genoemd, een doelgericht en samenhangend onderwijsprogramma vereist, dat aansluit bij de huidige en toekomstige kerndoelen.³⁹ Het burgerschapsonderwijs dient voorts ten minste te bestaan uit een kennis- en respectcomponent (onderdeel a van het voorgestelde eerste lid), bijbehorende competenties (onderdeel b van het voorgestelde eerste lid) en een schoolcultuur waarin deze democratische spelregels worden voorgeleefd en waarmee wordt geoefend (tweede lid).

Bij onderdeel a gaat het dan om kennis van de democratie en rechtsstaat zelf, alsmede de grondrechten. Voor de invulling hiervan kan aansluiting worden gezocht bij de in deze paragraaf genoemde kerndoelen. Daarnaast is kennis van, inzicht in de werking van en respect voor de achterliggende abstracte basiswaarden, ook in hun onderling verband, van belang: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit.

Leren functioneren in de pluriforme, democratische samenleving vergt niet alleen theoretische kennis en respect, maar vereist ook competenties (onderdeel b). De invulling van dit aspect van de burgerschapsopdracht kan nauw samenhangen met de identiteit van de school. Het primaat ten aanzien van de invulling ligt daarom bij scholen en de inspectie zal terughoudendheid betrachten ten aanzien van het toezicht daarop. Wel zal in ieder geval het bevorderen van democratische competenties herkenbaar onderdeel moeten vormen van het onderwijs. Eerder in deze paragraaf is genoemd dat het dan bijvoorbeeld gaat om: waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.

Voorst is voor goed burgerschapsonderwijs een schoolcultuur van belang waarin deze democratische spelregels worden voorgeleefd en geoefend (tweede lid). Met dit voorstel wordt het bevoegd gezag verantwoordelijk voor die schoolcultuur. Ook bij de invulling van dit onderdeel ligt het primaat bij het bevoegd gezag zodat ruimte is voor de eigen identiteit van de school, en zal de inspectie terughoudend toetsen. Wel zal in de schoolcultuur en in de school als oefenplaats, concreet centraal moeten staan: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie, verdraagzaamheid en het afwijzen van onverdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd), onderling begrip en respect en autonomie van leerlingen. Wederkerigheid is steeds het uitgangspunt.

Onderdeel van brede aanpak

De regering is zich ervan bewust dat versterking van het burgerschapsonderwijs niet als vanzelf tot stand komt door verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht. De verduidelijking van de opdracht is onderdeel van een brede aanpak om scholen te ondersteunen bij de versterking van het burgerschapsonderwijs. Naast de aanpassing van de sectorwetten voor wat betreft de burgerschapsopdracht aan scholen wordt gewerkt aan een integrale herziening van het curriculum voor het

³⁹ Voor het primair onderwijs zijn de huidige kerndoelen 34, 35, 36, 37, 38 en 39 relevant voor de uitwerking van de burgerschapsopdracht in het onderwijs. Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn de kerndoelen 35, 36, 38, 43, 44, 45 en 47 relevant.

funderend onderwijs, zoals beschreven in paragraaf 2. Burgerschap is één van de negen leergebieden die een plaats krijgen in het kerncurriculum voor alle leerlingen. De inzet is om scholen lopende de curriculumherziening vanaf 2019 reeds te ondersteunen en voor te bereiden op een geactualiseerd curriculum, zodat zij hier bij de invoering hiervan goed mee uit de voeten kunnen. Uit de zogeheten ontwikkelfase van de curriculumherziening, die loopt vanaf 2018 en in 2019 wordt afgerond, komen bouwstenen voor een herzien curriculum beschikbaar. Deze bouwstenen bevatten een eerste uitwerking van de kennis en vaardigheden die leerlingen voorbereiden op de het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkttoekomst, ook voor burgerschapsonderwijs. Deze bouwstenen zullen de basis vormen van de geactualiseerde onderwijsdoelen. Scholen kunnen deze gedetailleerde uitwerkingen benutten om zich voor te bereiden om een geactualiseerd curriculum in de praktijk te brengen. Dit is ook het streven van de regering. Daarnaast wordt de huidige door de overheid gefaciliteerde ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap, waaronder het trainen van leraren, door het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling en Stichting School en Veiligheid gecontinueerd. Ook de sectorraden bieden diverse activiteiten en producten aan die scholen kunnen helpen bij het implementeren van de herziene wettelijke vereisten rondom burgerschap.

Burgerschapsonderwijs op alle scholen

De regering is van mening dat de burgerschapsopdracht voor alle scholen in het funderend onderwijs als doelstelling moet gelden, ook op scholen die hiertoe voorheen formeel niet verplicht waren.⁴⁰ In 2006 zijn criteria vastgesteld waaraan niet door het Rijk bekostigde onderwijsvoorzieningen moeten voldoen, om een school te zijn waarop leerlingen de leerplicht kunnen vervullen. In de toelichting op de wetswijziging waarmee deze criteria zijn vastgesteld, is destijds al aangegeven dat «het belang van de vroege kinderjaren voor ontwikkelingskansen en maatschappelijke participatie moeilijk kan worden overschat. Deze verantwoordelijkheid geldt des te sterker waar het onderwijs aan kinderen in de leerplichtige leeftijd betreft.»⁴¹ Aangegeven is dat de regering alle leerlingen verschillende waarborgen wil bieden. Daaruit vloeit voort dat ook het particulier onderwijs moet waarborgen dat jongeren worden voorbereid op het participeren in de samenleving. Tegelijkertijd is in de artikelen die zien op particulier onderwijs een verschil ontstaan, dat gelet op de hierboven genoemde toelichting niet was beoogd. De verplichtingen ten aanzien van burgerschap waren nog niet van toepassing op de particuliere zelfstandige exameninstellingen voor algemeen voortgezet onderwijs, zogenaamde b2-scholen. Daarnaast golden ze wel geheel voor de particuliere dagscholen voor primair onderwijs, zogenaamde b3-scholen, maar waren b3-scholen voor voortgezet onderwijs slechts verplicht tot het hebben van een schoolplan dat een beschrijving bevat van het beleid ten aanzien van burgerschap.⁴² ⁴³ De verplichting zich te houden aan de burgerschapsopdracht zelf ligt daar logischerwijs aan ten grondslag, maar was abusievelijk nog niet formeel geregeld. Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt dit gecorrigeerd.

⁴⁰ Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen III en IV van dit wetsvoorstel.

⁴¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 3.

⁴² De benaming «b2- en b3-scholen» is afkomstig van de subonderdelen 2 en 3 van artikel 1, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. B2-scholen zijn aangewezen bijzondere dagscholen voor voortgezet onderwijs: het gaat om bijzondere scholen die niet uit de openbare kas worden bekostigd, maar die wel bevoegd zijn tot het afnemen van examens en het uitreiken van diploma's. B3-scholen zijn niet-bekostigde scholen die op grond van artikel 56 van de WVO ook niet zijn aangewezen als bevoegd tot het uitreiken van diploma's.

⁴³ Zie voor een meer gedetailleerde toelichting t.a.v. de b2- en b3-scholen de artikelsgewijze toelichting op artikel III, onderdelen B en C, en artikel IV.

De aangescherpte burgerschapsopdracht zal op grond van het onderhavige voorstel dus gelden voor alle Nederlandse scholen, of deze nu bekostigd zijn of niet. Zij zal eveneens voor het (voortgezet) speciaal onderwijs van toepassing zijn. Wel wordt daar rekening gehouden met de grenzen aan de mogelijkheden van de betreffende leerlingen in het speciaal onderwijs: het bevoegd gezag dient zich in te spannen de burgerschapsopdracht te realiseren, voor zover de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen dat toelaat. Deze nuance zal in praktijk vooral betekenis hebben voor leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding.

6. Kwaliteitszorg

Het burgerschapsonderwijs zal op grond van de voorgestelde bepaling doelgericht en samenhangend dienen te zijn en zal zich in ieder geval herkenbaar moeten richten op de twee in de voorgestelde wettekst beschreven uitgangspunten. Dat heeft, op basis van de thans reeds geldende wettelijke bepalingen met betrekking tot kwaliteitszorg, ook een relatie met de kwaliteitszorg, waarbij scholen burgerschapsdoelen formuleren, leerplannen opstellen, opbrengsten daarvan volgen en leerresultaten in kaart brengen en waar nodig hun aanpak aanpassen. Het gaat daarbij om concreet uitgewerkte leerdoelen waarin scholen uitdrukken welke kennis, houdingen en vaardigheden ze leerlingen op verschillende momenten in de schoolloopbaan willen bijbrengen, en op basis waarvan het onderwijsaanbod kan worden vormgegeven. Voor de helderheid volgt hieronder een korte schets van de wijze waarop die kwaliteitszorg tot uitdrukking zal dienen te komen.

In het *schoolplan* dient iedere school een beschrijving te geven van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, dat in elk geval ook het onderwijskundig beleid omvat.⁴⁴ De beschrijving van het onderwijskundig beleid bevat op haar beurt weer de uitwerking van de wettelijke voorschriften betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en inhoud van het onderwijs. De burgerschapsopdracht betreft één van de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs. Zo is in de WPO en de WEC de burgerschapsopdracht ook expliciet opgenomen in respectievelijk de artikelen 8 en 11, waarin de «uitgangspunten en doelstellingen onderwijs» zijn te vinden. Het schoolplan dient derhalve een beschrijving te bevatten van de uitwerking van de burgerschapsopdracht op de school, waarin ook aandacht wordt besteed aan de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een cultuur en oefenplaats waarin de basiswaarden actief centraal staan. Die uitwerking dient recht te doen aan de voorwaarden dat sprake is van het «op doelgerichte en samenhangende wijze bevorderen». Ook ten aanzien van burgerschap dienen leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen doorlopen. Het regelmatig monitoren van de ontwikkeling van de burgerschapscompetenties van leerlingen is van belang omdat het scholen helpt het onderwijs af te stemmen op de actuele leerbehoefte van leerlingen en bij te stellen op basis van wat de leerlingen daadwerkelijk hebben geleerd. Het geeft scholen bovendien informatie over de punten waarop verdere ontwikkeling van het onderwijs mogelijk of nodig is. Op grond van het huidige wettelijk kader dient het bevoegd gezag in het schoolplan tevens vast te leggen hoe leraren ondersteund en gefaciliteerd zullen worden, en wel op een manier die bijdraagt aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid.

⁴⁴ Artikel 12 van de WPO, artikel 21 van de WEC en artikel 24 van de WVO.

Voor de *schoolgids* brengt de geldende regelgeving met zich mee dat daarin informatie wordt opgenomen over de doelen van het onderwijs, waaronder dus ook burgerschapsvorming, en de resultaten die ten aanzien van die doelen, waaronder dus wederom burgerschap, worden nagestreefd. Ook dienen de in het kader van de kwaliteitszorg gedane bevindingen en de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen ten aanzien van het burgerschapsonderwijs, net als overigens ten aanzien van de andere onderwijsdoelen en andere aspecten van het onderwijskundig beleid, in de schoolgids te worden vermeld.⁴⁵

7. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

Uitgangspunt bij de voorgestelde verduidelijkte burgerschapsopdracht is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs. De onderwijsvrijheid raakt ook aan de inhoud van burgerschapsonderwijs. Burgerschap is een complex begrip dat verschillende dimensies, aspecten en betekenissen omvat. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van de voorgestelde burgerschapsopdracht daarom veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs.

De autonomie van schoolbesturen ten aanzien van burgerschapsonderwijs kent echter ook begrenzingspunten.

Een begrenzing van de vrijheid van onderwijs vloeit voort uit het feit dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau en om ervoor te zorgen dat het onderwijs publieke belangen dient. Daarin ligt een rechtvaardiging om de vrijheid van scholen te begrenzen. Dit omvat ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs; de gemeenschappelijke kern dient daarin ten minste tot uitdrukking te komen. De regering ziet, in navolging van de WRR, de Onderwijsraad en anderen, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, mensenrechten daaronder begrepen, en daarbij passende competenties als belangrijke gedeelde uitgangspunten en daarmee als de kern van kwalitatief burgerschapsonderwijs op iedere school.⁴⁶ Van scholen mag, vanuit oogpunt van kwaliteit, daarnaast ook gevraagd worden dat ze burgerschapsonderwijs op een doelgerichte en samenhangende manier inrichten.⁴⁷

De in het onderhavige voorstel vervatte opdracht om de kern van burgerschapsonderwijs als uitgangspunt van het onderwijs te hanteren brengt met zich mee dat scholen hun onderwijs dienen vorm te geven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. Onderwijs dat dat

⁴⁵ Artikel 13 van de WPO, artikel 22 van de WEC en artikel 24a van de WVO.

⁴⁶ Zie onder andere: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press, Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 371; Van Gunsteren, 2006; Van Gunsteren, 2008; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2007; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003.

⁴⁷ Zie voor de verhouding tussen burgerschapsonderwijs en artikel 23 van de Grondwet ook Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 12.

uitgangspunt ter discussie stelt of dat leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat af te zetten voldoet niet aan deze opdracht.

Dat geldt evenzeer voor uitlatingen en handelingen die strijdig zijn met het verbod op discriminatie dat door de wetgever is uitgewerkt in bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling en in het Wetboek van strafrecht.⁴⁸ Overigens zijn scholen ook op dit moment al gehouden aan deze grenzen, daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Nieuw is wel dat deze uitgangspunten ook gaan gelden als deugdelijkheidseis.

Tevens betekent de voorgestelde opdracht dat in het onderwijs de verschillende grondrechten en hun onderlinge verhouding tot uiting komen. Grondrechtelijke belangen van burgers kunnen soms tegenover elkaar staan. Dat is aan de orde in geval van horizontale werking van grondrechten, dat wil zeggen in gevallen waarin de grondrechten van burgers werken ten opzichte van elkaar, en niet tegenover de overheid. In die onderlinge verhouding begrenzen grondrechten elkaar wederzijds zonder dat sprake is van een onderlinge hiërarchie. Uit de volgorde, formulering of ouderdom van de grondrechten is geen onderlinge rangorde van grondrechten af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een pluriforme, democratische samenleving. Dit verschijnsel doet zich bij uitstek voor tussen het discriminatieverbod enerzijds en de vrijheidsrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs anderzijds. Het discriminatieverbod stelt grenzen aan de gegarandeerde vrijheden of, andersom gesteld, de vrijheden bepalen mede de reikwijdte van het discriminatieverbod. Deze wederzijdse begrenzing zal ook expliciet uitgangspunt dienen te zijn van het onderwijs. Iedere school zal kennis van en respect voor de Grondwet en de daaruit voortvloeiende basiswaarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als uitgangspunt dienen te hanteren. Scholen kunnen in het onderwijs eigen opvattingen hebben over de (wenselijke) verhouding tussen grondrechten, maar de burgerschapsopdracht brengt mee dat daarover dialoog plaatsvindt binnen de school waarbij tolerantie, positieve verdraagzaamheid en kennis van en respect voor de basiswaarden cruciaal zijn.

Invulling geven aan een dergelijke wettelijke opdracht is een kwestie van wederkerigheid en van een consequent beroep op de vrijheid van onderwijs. De in artikel 23 van de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs moet worden gezien in de context van de constitutionele orde in zijn geheel. Deze meerzijdige visie op de vrijheid van onderwijs brengt mee dat wie zich beroept op deze vrijheid daarmee het constitutionele kader van de staat erkent en alle basiswaarden, ook in hun onderlinge verband, in acht dient te nemen.⁴⁹

In de praktijk van het onderwijs betekent dit dat centraal staat: leerlingen in staat stellen wederzijds respect te tonen, tolerant te zijn ten opzichte van andersdenkenden en bij te dragen aan het vormgeven van een open, vreedzame, democratische samenleving waarin de basiswaarden menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit in onderlinge samenhang tot hun recht komen. Daarbij hoort bijvoorbeeld niet een cultuur waarin door bij het onderwijs betrokken personen wordt volstaan met een eenzijdig beroep op klassieke vrijheden, maar dat het

⁴⁸ Daarmee is overigens geen uitputtende werking gegeven aan artikel 1 Grondwet.

⁴⁹ Zie ook Onderwijsraad. (2018). *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Den Haag, p. 7.

onderwijs uitdraagt dat die vrijheden alleen kunnen voortbestaan indien ieder deze vrijheden worden ingevuld met respect voor de begrenzingen van die vrijheden als gevolg van de vrijheden en rechten van anderen.

In uiterste, concrete, voorkomende gevallen waarin de inspectie van oordeel zou zijn dat een school buiten deze kaders treedt, kan een bekostigingsmaatregel worden opgelegd. Zoals ook in paragraaf 5 uiteen is gezet zal de inspectie binnen dit spanningsveld tussen grondrechten terughoudend toetsen. In gevallen waarin de inspectie handhavend zou moeten optreden, omdat de school zich bij de invulling van de burgerschapsopdracht niet houdt aan de kaders van de rechtsstaat, kan de school het handhavingsbesluit voorleggen aan de bestuursrechter. In een voorlopige voorziening kan de school bovendien vragen de effectuering van de sanctie op te schorten totdat een rechterlijk oordeel is gegeven over een eventueel spanningsveld van grondrechten. Desgewenst zal bij een onderlinge spanning tussen grondrechten dus steeds een rechterlijk oordeel voorafgaan aan effectuering van de sanctie. Daarmee bestaat ten aanzien van de voorgestelde bepaling de waarborg dat het eindoordeel omtrent eventuele spanning tussen grondrechten – desgewenst voorafgaand aan effectuering van de sanctie – steeds daar ligt waar dat binnen de trias politica ook thuis hoort: bij de rechtsprekende macht.

8. Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft mede betrekking op Caribisch Nederland. In 2010 is ervoor gekozen om de Europees-Nederlandse wetgeving als uitgangspunt te nemen voor de onderwijswetgeving in het Caribische deel van Nederland. Dit heeft geleid tot specifieke wetten voor Caribisch Nederland, die slechts van de Europees-Nederlandse wetten afwijken voor zover de specifieke situatie op de Caribische eilanden daartoe aanleiding geeft. Het uitgangspunt is daarom dat bij wijzigingen van de Europees-Nederlandse onderwijswetten, de wijzigingen ook in Caribisch Nederland worden voorgesteld, tenzij de specifieke situatie op de eilanden zich tegen een voorgenomen wijziging verzet. Die afweging wordt bij elke voorgenomen wijziging gemaakt.

De voorgestelde, aangescherpte burgerschapsopdracht is op basis van bovenstaand afwegingskader voor Caribisch Nederland, evenals de huidige burgerschapsopdracht, gelijkloidend aan die voor Europees Nederland met dien verstande dat wordt gesproken over «de pluriforme, democratische Caribisch Nederlandse samenleving» in plaats van over «de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving». Het gaat immers in de eerste plaats om het ontwikkelen van de competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Caribisch Nederlandse en niet de Europees Nederlandse samenleving. Zij het dat beide gebiedsdelen nauw met elkaar verbonden zijn. Voor het overige verzet de specifieke situatie op de eilanden zich niet tegen de voorgenomen wijziging en zullen dezelfde uitgangspunten gelden.

De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft een concept van het wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan de bevoegde gezagen in Caribisch Nederland. Naar aanleiding van de consultatie heeft een aantal bevoegde gezagen gereageerd op het wetsvoorstel. De reacties waren louter positief. Het wetsvoorstel is ten gevolge daarvan ongewijzigd gebleven.

9. Adviesrondes

In februari 2018 heeft het Ministerie van OCW drie adviesrondes georganiseerd met diverse deskundigen om van gedachten te wisselen over het voornemen om de wettelijke opdracht op het gebied van burgerschap te verduidelijken. In deze bijeenkomsten is met wetenschappers, leraren en leerlingen en vertegenwoordigers van de sector gesproken aan de hand van een concepttekst. De aanwezigen werd gevraagd om vanuit hun kennis en ervaring op het gebied van burgerschapsonderwijs te reflecteren op de concepttekst die op dat moment voor lag. De aanwezigen hebben vrij, en in vertrouwen met elkaar en de aanwezige ambtenaren gesproken over het voorstel.

De noodzaak van verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht werd door alle aanwezigen gedeeld. Er was groot draagvlak voor het verplichten van een brede burgerschapsopdracht, waarbinnen de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet en de mensenrechten centraal staan. Ook het belang van de oefenplaats voor leerlingen en het verplichten van een *whole school approach* kon rekenen op veel steun. Er werden kritische vragen gesteld bij de betekenis en operationalisering van een aantal in het concept gehanteerde begrippen. Tevens benadrukten de aanwezigen het belang van een opbouwende positieve toon in de toelichting. Het belang van een heldere verbinding met het curriculumtraject en een goede uitwerking in de kerndoelen en eindtermen werd door de aanwezigen benadrukt. Mede op basis van deze adviezen van de betrokken deskundigen is onderhavig wetsvoorstel tot stand gekomen.

10. Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is in juni 2018 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn ruim 430 reacties binnengekomen. Er waren twee algemene consultatievragen toegevoegd aan de internetconsultatie. Met de eerste vraag werd respondenten verzocht zich uit te spreken over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in het algemeen. Vervolgens is gevraagd of men denkt dat met dit wetsvoorstel handvatten aan scholen worden geboden om invulling te kunnen geven aan burgerschapsonderwijs.

Een groot aantal respondenten heeft de internetconsultatie aangegrepen om uiting te geven aan hun zorgen over het lerarentekort, de hoogte van het salaris en de werkdruk in het primair onderwijs. De ingediende reacties zijn niet los te zien zijn van de toenmalige ontwikkelingen in de sector primair onderwijs. Er werd actie gevoerd door de actiegroep PO in Actie! voor een hoger salaris voor leraren en het tegengaan van de werkdruk. Via social media is direct na publicatie van het concept wetsvoorstel een oproep gedaan om via deze internetconsultatie het belang van een hoger salaris en het tegengaan van de werkdruk in het primair onderwijs nogmaals onder de aandacht te brengen. In veelal identieke bewoordingen geeft ruim 65 procent van de respondenten aan dat deze problematiek eerst moet worden aangepakt, alvorens de regering meer van docenten kan vragen op het gebied van burgerschap.

De regering herkent en erkent de zorgen van deze groep po-docenten, en heeft de afgelopen periode de nodige maatregelen aangekondigd. Het betreft bijvoorbeeld maatregelen ten aanzien van een hoger salaris en de aanpak van de werkdruk. Uit onderzoek door DUO Onderwijsonderzoek & Advies is inmiddels ook gebleken dat leraren positief oordelen over de inzet van de werkdrukkmiddelen en dat leraren daadwerkelijk minder

werkdruk beginnen te ervaren.⁵⁰ Ook de integrale herziening van het curriculum is mede gericht op het aanbrengen van meer samenhang en terugbrengen van de overladenheid. Vanuit dit herzieningstraject wordt scholen op termijn ook ondersteuning geboden, wat kan bijdragen aan een soepele invoering van het nieuwe curriculum en daarmee het burgerschapsonderwijs. Om scholen te ondersteunen bij de implementatie van de eisen uit onderhavig wetsvoorstel bieden de sectorraden diverse activiteiten en instrumenten aan voor scholen gericht op kennisdeling en -borging. Gelet op het feit dat deze reacties inhoudelijk niet over burgerschap gaan, hebben deze geen gevolgen voor de tekst van onderhavig wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Er zijn 145 inhoudelijke reacties binnengekomen van een diverse groep respondenten. Reacties zijn afkomstig van onder meer leraren, wetenschappers, diverse partijen die het onderwijs vertegenwoordigen, overige belangenbehartigers en marktpartijen. Het feit dat er in ruime mate is gereageerd op de internetconsultatie geeft aan dat het onderwerp leeft in het onderwijsveld en daarbuiten. Deze respondenten onderschrijven in beginsel het belang van burgerschapsonderwijs en het belang van een heldere wettelijke burgerschapsopdracht. Uit de internetconsultatie zijn meerdere aandachtspunten naar voren gekomen. Hierna wordt uiteengezet hoe de uitkomsten van de internetconsultatie zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Daar waar is gekozen het wetsvoorstel niet aan te passen, wordt dit uitgelegd.

Verzoek aanbrengen extra accenten in het wetsvoorstel

Ruim 100 respondenten onderschrijven het belang van burgerschapsvorming in het onderwijs en de noodzaak om de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Een groot deel van deze respondenten wenst wel extra accenten te zetten in het wetsvoorstel veelal ingegeven door het belang dat de desbetreffende organisatie behartigt. Zo vraagt een aantal respondenten bijvoorbeeld om een sterkere verankering van het leren omgaan met en accepteren van diversiteit (bijvoorbeeld seksuele, levensbeschouwelijke en etnische diversiteit). Het bevorderen van het omgaan met en acceptatie van een ieder ongeacht godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, seksuele oriëntatie, genderidentiteit, geslachtskenmerken of anderszins is een belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht. Het vloeit direct voort uit de opdracht tot het bevorderen van sociale cohesie, het respecteren van grond- en mensenrechten en het ontwikkelen van competenties die leerlingen in staat stellen om bij te kunnen dragen aan de pluriforme samenleving. Op advies van de Onderwijsraad is ervoor gekozen om kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit in de nieuwe wettelijke bepaling minder expliciet te benadrukken en meer in balans te brengen met andere basiswaarden die voor burgerschapsonderwijs van belang zijn. Het belang dat de regering hecht aan dit aspect blijft echter onverminderd groot. Gezien de reacties op dit punt is dit sterker tot uitdrukking gebracht in de wettekst en de toelichting.

Ook geeft een aantal van deze respondenten aan dat burgerschap in dit voorstel te smal wordt ingevuld en dat aandacht voor wereldburgerschap, Europees burgerschap, duurzaamheid, klimaat en mondiale vraagstukken leerlingen beter voorbereidt op hun toekomst. Ook het belang van kennis over de instituties van de democratische rechtsstaat wordt door enkelen benadrukt. Deze belangrijke thema's zullen uitdrukkelijk aan bod komen in het te herziene curriculum. De onderhavige, algemene burgerschapsop-

⁵⁰ <https://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2019/03/Rapportage-Onderzoek-Effecten-Werkdrukakkoord-19-maart-2019.pdf>.

dracht aan scholen heeft bewust een algemeen karakter en waarborgt dat het onderwijs op scholen zich in elk geval richt op een minimale gemeenschappelijke kern. Het gaat dan om de ontwikkeling van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten en het bijbrengen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen om deel uit te maken van en bij te dragen aan de samenleving. Naar aanleiding van deze reacties is in de toelichting aangevuld dat de Nederlandse samenleving niet op zichzelf staat en dat wij ons ook verhouden tot Europa en de rest van de wereld.

Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat scholen meer houvast van het wetsvoorstel zouden kunnen ervaren, indien de sociale en maatschappelijke competenties specifiekere uitwerking zouden worden. De specifieke competenties worden op dit punt in het wetsvoorstel bewust niet nader uitgewerkt, omdat zij onderdeel zullen zijn van de integrale curriculumherziening. Daarnaast past de wetgever op dit punt terughoudendheid, omdat het vergaand invullen van de opdracht door de overheid zich niet verhoudt tot de vrijheid van onderwijs.

Rol van ouders

In een aantal reacties wordt gewezen op de rol van de ouders/verzorgers van leerlingen en, breder, op de invloed van de omgeving waarin ze opgroeien. Hierbij geeft een deel van de respondenten aan dat burgerschapsvorming niet op school, maar thuis hoort plaats te vinden, als deel van de opvoeding. Deze respondenten vinden het wetsvoorstel daarom overbodig en ook onwenselijk, omdat het een taak bij de school neerlegt die daar in hun ogen niet hoort te liggen. Ook is een aantal respondenten van mening dat met dit voorstel maatschappelijke problemen op het bordje van de school worden gelegd. Daarnaast ziet een aantal respondenten wel degelijk een belangrijke rol voor scholen bij burgerschapsvorming, maar zij zien dat ouders of verzorgers hun verantwoordelijkheid als opvoeders onvoldoende waarmaken of dat ouders hun kinderen normen en waarden bijbrengen die niet aansluiten op de door een school nagestreefde doelen. Ouders of verzorgers hebben inderdaad een heel belangrijke rol bij de socialisatie van kinderen en jongeren. Opvoeden en vormen begint immers thuis. De regering is daarnaast van oordeel dat de school een belangrijke ontmoetingsplaats vormt waar de basiswaarden van de democratische rechtstaat kunnen worden aangeleerd en geoefend.

Burgerschap in de school

Een aantal respondenten beschrijft manieren waarop het burgerschapsonderwijs steviger vormgegeven kan worden. Volgens sommigen zou het vak maatschappijleer centraler gepositioneerd dienen te worden in het curriculum. Ook zijn er onder de respondenten voor- en tegenstanders om van burgerschap een apart vak te maken. Andere respondenten wijzen juist op de mogelijkheid om burgerschap integraal vorm te geven en vakken als Nederlands of de klassieke talen een rol te geven. Binnen deze vakken kunnen leerlingen door het lezen en bespreken van teksten over verschillende burgerschapsthema's eigen ervaringen en perspectieven delen. Deze reacties gaan daarmee vooral in op de manier waarop burgerschapsonderwijs vormgegeven kan worden in de school. Aangezien scholen – zolang sprake is van samenhangend en doelgericht onderwijs – bewust de vrijheid houden om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven, zijn deze punten niet verwerkt in het wetsvoorstel. Ook benadrukken verschillende respondenten dat scholen leerlingen vooral kritische denkvaardigheden bij moeten brengen. Leerlingen moeten leren om zelfstandig politieke en maatschappelijke vraagstukken kritisch te doordenken om een eigen

geïnformeerde positie in te kunnen nemen. De regering is het eens met deze correspondenten dat kritische denkvaardigheid een belangrijke te ontwikkelen sociale en maatschappelijke competentie is, die deel uitmaakt van goed burgerschapsonderwijs. De toelichting is op dit punt is daarom verduidelijkt.

Ondersteuning

Over de noodzaak tot ondersteuning van scholen en docenten zijn de meningen verdeeld. Een groep respondenten uit het primair onderwijs geeft aan dat basisscholen mini-maatschappijen zijn waarbinnen leraren vanuit hun eigen professionaliteit hun leerlingen vanzelfsprekend begeleiden bij hun deelname aan de samenleving. Het wetsvoorstel is wettelijk overbodig. Anderen geven juist aan dat in de initiële opleiding van leraren te weinig aandacht wordt besteed aan pedagogisch didactisch gedrag en kennis van toekomstige leraren op het gebied van burgerschap. Een enkeling benadrukt dat ook docenten respect moeten hebben voor de basiswaarden, omdat het anders niet aankomt bij leerlingen. Uit de hiervoor aangehaalde onderzoeken van de inspectie en de adviezen van de Onderwijsraad blijkt dat scholen en docenten nog onvoldoende in staat zijn om het burgerschapsonderwijs goed vorm te geven in de school. Zoals aangegeven in paragraaf 5 van onderhavig wetsvoorstel ondersteunt de regering samen met de sectorraden scholen middels een ondersteuningsaanbod waar scholen vrijwillig gebruik van kunnen maken.

Toezicht

Een aantal respondenten maakt zich zorgen over het toezicht op burgerschapsonderwijs. Zij vrezen dat scholen zich alleen zullen richten op de verplichte onderdelen van de wet. Ook meent een aantal respondenten aan dat bepaalde aspecten van actief burgerschap niet goed te meten zijn. De inspectie heeft sinds de invoering van de wettelijke bepaling in 2006 ervaring opgebouwd met het toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap. In het huidige toezicht is onder meer aandacht voor de vraag of de invulling van het aanbod door de school voldoet aan wettelijke eisen, en of de school zorgdraagt voor de kwaliteit van dit onderwijs. Uitgangspunt in het toezicht blijft, zoals ook in de afgelopen jaren het geval was, dat scholen zelf invulling kunnen geven aan het burgerschapsonderwijs, op een manier die past bij de school. Het recent vernieuwde toezicht, waarbij aansluiting bij de kwaliteitsambities van de school een belangrijk uitgangspunt is, biedt daarvoor een goede inbedding.

Vrijheid van onderwijs

Enkele respondenten menen dat de overheid zich met dit wetsvoorstel vergaand bemoeit met de inhoud van het burgerschapsonderwijs en dat er wordt getreden in de essentiële vrijheden die scholen hebben. De pedagogische vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt wat hen betreft te veel ingeperkt. Verus geeft aan dat de overheid zich niet dient te bemoeien met «ethische standpunten die leerlingen zouden moeten gaan huldigen». VGS vraagt zich af hoe het feit dat leraren moeten handelen in overeenstemming met basiswaarden en mensenrechten zich verhoudt tot de pedagogische vrijheid van scholen en leraren. Uitgangspunt bij de voorgestelde verduidelijkte burgerschapsopdracht is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De regering treedt niet in die vrijheid. Met dit wetsvoorstel schrijft de regering voor dat het onderwijs zich dient te richten op een gemeenschappelijke kern. Deze kern bestaat uit de basiswaarden van de democratische samenleving. Daarmee wordt zeker niet voorgeschreven welke standpunten

leerlingen dienen in te nemen ten aanzien van ethische kwesties. De regering meent dat met het definiëren van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en bijbehorende competenties als de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs, er een kader wordt gesteld van algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Dit kader is ruim, verplicht slechts de gemeenschappelijke spelregels en biedt alle ruimte voor de pedagogisch-didactische invulling ervan door scholen. De regering heeft geen aanleiding om te denken dat het voor leraren en scholen problematisch is om te handelen in overeenstemming met de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat. En waar dit wel het geval is, acht de regering dit niet toelaatbaar. De basiswaarden van onze democratische rechtsstaat vormen de ultieme basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame samenleving mogelijk is.

COC Nederland bepleit expliciete aandacht in het wetsvoorstel voor de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit. Zoals in paragraaf 5 van deze toelichting vermeld neemt, met de opdracht tot het bevorderen van «sociale cohesie», het leren samenleven met elkaar in een pluriforme samenleving een centrale positie in binnen de voorgestelde wettelijke bepaling.

Daarnaast wordt door twee respondenten aangegeven dat de memorie van toelichting een hiërarchie in de grondrechten lijkt te suggereren, en dat ze dat onwenselijk achten. Het COC stelt dat in het wetsvoorstel een rangorde tussen de grondrechten wordt gesuggereerd waarbij de vrijheid van onderwijs zou prevaleren boven het discriminatieverbod. Verus geeft daarentegen in zijn reactie aan dat een rangorde van grondrechten wordt gesuggereerd waarin het discriminatieverbod boven de vrijheid van onderwijs zou gaan. De regering is het met COC Nederland en Verus eens dat het onwenselijk is dat een dergelijke suggestie zou uitgaan van de memorie van toelichting. Hoewel in paragraaf 7 reeds expliciet werd benoemd dat geen sprake is van een onderlinge rangorde van grondrechten, kon daarover kennelijk toch misverstand ontstaan. Naar aanleiding van deze opmerkingen is paragraaf 7 daarom verduidelijkt.

11. Advies Onderwijsraad

In september 2018 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over onderhavig wetsvoorstel. De Onderwijsraad geeft in zijn reactie aan de doelstelling om de wettelijke burgerschapsopdracht te verduidelijken te ondersteunen en tevens onderschrijft de raad de daarbij gehanteerde uitgangspunten. De raad is wel kritisch over de onderbouwing en conceptualisering van het voorstel. De vrijheid van onderwijs vraagt om een zo scherp mogelijk beeld van wat de overheid van scholen verwacht. Het wetsvoorstel brengt die gewenste duidelijkheid wat de Onderwijsraad betreft nog niet. Ook is onvoldoende inzichtelijk welke problemen het wetsvoorstel aan wil pakken. Verder pleit de raad ervoor realistische verwachtingen van het onderwijs te koesteren. De raad geeft voorts aan dat burgerschap een containerbegrip is en dat daarom helder moet zijn wat de burgerschapsopdracht inhoudt. De raad komt met de suggestie voor een alternatieve wettekst. Ten slotte wijst de raad erop dat een wetswijziging niet genoeg is om het burgerschapsonderwijs te verbeteren. De eerste vervolgstap is een uitwerking van de wettelijke burgerschapsopdracht in kerndoelen en eindtermen. Dat voorkomt dat de inspectie in de lastige positie komt dat zij de wettelijke norm zelf verder moet invullen. Een tweede stap bestaat eruit scholen handvatten te bieden om vast te stellen hoe succesvol hun burgerschapsonderwijs is. Ten slotte kan de overheid faciliteren dat scholen goede ondersteuning

krijgen bij hun burgerschapsonderwijs. Daarbij hoort dat burgerschap goed verankerd wordt in curricula.

De regering heeft naar aanleiding van de zorgvuldige analyse van de raad een aantal wijzigingen aangebracht in het onderhavige wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het punt van de raad om de onderbouwing en conceptualisering van het wetsvoorstel scherper vorm te geven is ter harte genomen. Dit heeft geleid tot een aantal tekstuele aanscherpingen en herstructurering van de tweede, vierde, vijfde en zevende paragraaf. Tevens is in de memorie van toelichting sterker benadrukt dat een school opereert in een krachtenveld waarbinnen naast de school ook ouders, media, maatschappelijke instellingen, verenigingen, de wijk en geloofsge-meenschappen een verantwoordelijkheid dragen als het gaat om burgerschapsvorming. Dit werd ook opgemerkt door een aantal respon-denten in de internetconsultatie in de internetconsultatie. Ten slotte is, conform het advies van de Onderwijsraad, in de wettekst het begrip «pluriforme» ingevoegd. Omgaan met en acceptatie van diversiteit (waaronder religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit) blijft inderdaad een belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht en mag daarom ook meer expliciet in de voorge-stelde wettekst tot uitdrukking blijven komen.

De regering deelt de opvatting van de raad echter niet waar het de overige voorstellen voor een alternatieve wettekst betreft. De regering wenst vast te houden aan een brede burgerschapsopdracht waarin alle scholen actief burgerschap en sociale cohesie dienen te bevorderen. Het voorstel van de raad om alleen te spreken over democratisch burgerschap en de daarbij behorende competenties zou een aanzienlijke versmalling van de opdracht betekenen, waar de regering zich niet in kan vinden. Scholen behouden met het onderhavige voorstel, in lijn met de vrijheid van onderwijs, de ruimte om zelf vorm te geven aan de verschillende dimensies, aspecten en betekenissen die burgerschap omvat. De raad adviseert om – gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorshands ontbreken van kerndoelen en eindtermen – aansluiting te zoeken bij de verschillende dimensies van burgerschap, te weten de politieke- juridische en sociaal-culturele dimensie. Dit wetsvoorstel beoogt, los van dergelijke indelingen, een basale gemeenschappelijke kern gericht op kennis, vaardigheden en houding ten aanzien van de basiswaarden van de democratische rechtstaat vast te leggen. De wijze waarop scholen hier – binnen de wettelijke grenzen – invulling aan geven en welke kaders zij hiervoor gebruiken is primair aan hen. Het hanteren van een specifieke indeling van het begrip burgerschap in dimensies kan scholen, naast de kerndoelen en eindtermen, handvatten bieden bij de uitwerking van het burgerschapsonderwijs. De regering wil er op wijzen dat de door de Onderwijsraad aangereikte indeling slechts een indeling is van burgerschap die scholen kunnen hanteren bij de uitwerking van de burgerschapsopdracht. Er zijn meerdere opvattingen over en definities van burgerschap. Dit is in paragraaf 5 verduidelijkt. Tevens kan de regering zich niet vinden in de analyse van de raad dat de Grondwet onvoldoende basis verschaft voor het burgerschapsonderwijs. De Grondwet vormt wat de regering betreft een essentiële basis van de democratische rechtsstaat. De regering is niet voornemens om het begrip «Nederlandse» te schrappen. Wat de regering betreft is het voor iedere leerling van belang om in ieder geval te leren functioneren en samenleven in onze Nederlandse samenleving. Wat niet betekent dat burgerschapson-derwijs een eenzijdige of exclusieve nationale oriëntatie heeft.

Ook wijst de raad op het ontbreken van een verbinding tussen kerndoelen en eindtermen enerzijds, en de burgerschapsopdracht anderzijds. Het onderhavige voorstel betreft de algemene opdracht aan scholen, die zich

onderscheidt van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Het wettelijk systeem is zodanig dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs. De verwachting is dat als gevolg van de aangescherpte wettelijke burgerschapsopdracht en de hierboven genoemde herziening van het curriculum ook burgerschap als kennisgebied zal worden toegevoegd aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs. Daarmee zal dan ook de specifieke en nadere inhoud van het burgerschapsonderwijs worden uitgewerkt in kerndoelen. Het is een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening en in het onderhavige voorstel los daarvan de algemene opdracht aan scholen te verduidelijken. Dit is in paragraaf 2 verduidelijkt.

De aanbevelingen van de raad voor een betere operationalisering van de burgerschapsopdracht vormen wat de regering betreft ondersteuning van ingezet beleid. Zoals aangegeven in paragraaf 2 zal met de integrale curriculumherziening de nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs een stevige aparte wettelijke basis krijgen, waar nodig nader uitgewerkt in op die wettelijke basis gebaseerde kerndoelen. Tevens wordt de huidige door de overheid gefaciliteerde ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap gecontinueerd en wordt samen met scholen en de sectorraden bezien of naast deze voorziene activiteiten nog aanvullingen op bijvoorbeeld het gebied van visieontwikkeling en schoolcultuur noodzakelijk zijn.

12. Administratieve lasten en regeldruk

Onder administratieve lasten worden de kosten verstaan om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De kosten en besparingen als gevolg van dit wetsvoorstel zijn in kaart gebracht met het standaardkostenmodel (SKM), dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën. Op 5 juli 2018 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) op verzoek van de Minister advies uitgebracht over het wetsvoorstel Verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs.⁵¹ ATR heeft onderzoek gedaan naar nut en noodzaak, de werkbaarheid en gevolgen voor de regeldruk van het voorstel. Naar aanleiding van het advies van ATR is deze paragraaf uitgebreid en aangescherpt.

De wijze waarop scholen invulling geven aan de burgerschapsopdracht dient beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Van een nieuwe informatieverplichting is daarbij geen sprake. Scholen zijn op grond van de huidige bepalingen rond schoolgids en schoolplan reeds verplicht tot het opnemen van informatie over de wijze waarop zij wettelijke voorschriften aangaande de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs uitwerken, dus ook ten aanzien van de burgerschapsopdracht. Het wetsvoorstel heeft desondanks wel gevolgen voor het werk van scholen en op het gebied van administratieve lasten. Dit wetsvoorstel scherpt namelijk de eisen voor alle scholen aan op het gebied van beleid, doelen, uitvoering en kwaliteitszorg. De introductie van de begrippen «doelgericht», «samenhangend» en «herkenbaar» in de wettelijke burgerschapsopdracht doet een direct beroep op de kwaliteitszorg van scholen, zoals beschreven in paragraaf 6. Scholen krijgen tijd om te

⁵¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/07/U100-Ministerie-van-OCW-Advies-Burgerschapsonderwijs-w.g.pdf>.

voldoen aan de vereisten van de aangepaste wettelijke opdracht, doordat wordt voorzien in een implementatieperiode, waarbij zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de reguliere planning van scholen voor het vaststellen van schoolgids en schoolplan.

De inspanning die scholen zullen moeten leveren om te voldoen aan de bijgestelde wettelijke vereisten verschilt van school tot school. De wijze waarop scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs invulling hebben gegeven aan de huidige burgerschapsopdracht is namelijk zeer divers, blijkt uit onderzoek door de inspectie.⁵² Voor sommige scholen kan de verduidelijking van de opdracht bestaan uit het actualiseren van beschikbare teksten. Er zijn ook scholen die zullen moeten werken aan het aanscherpen van de eigen visie op burgerschap en het uitwerken daarvan in voldragen teksten. De tijd die scholen hieraan zullen besteden hangt af van het vertrekpunt en de school specifieke invulling van het burgerschapsonderwijs.

Indien een school de huidige burgerschapsopdracht reeds heeft verwerkt in schoolgids en schoolplan en naar aanleiding van de herziene burgerschapsopdracht moet overgaan tot actualisatie van teksten, dan worden de kosten voor aanpassing daarvan geraamd op gemiddeld € 855 voor een school. Dit betreffen eenmalige regeldrukkosten. Dit wetsvoorstel is van toepassing op alle bekostigde en niet-bekostigde scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in Europees en Caribisch Nederland. Dit betreft ruim 7.580 scholen. De totale geschatte administratieve last komt hiermee uit op € 6.480.900. Hierbij is voorzien in de tijd die er op schoolniveau nodig is om te komen tot uitwerking van de opdracht in het schoolplan en de schoolgids en de instemming van de medezeggenschapsraad. Alleen voor de 33 particuliere zelfstandige exameninstellingen is verwerking van de burgerschapsopdracht in schoolgids en schoolplan een nieuwe verplichting. Voor deze groep scholen zullen de kosten mogelijk hoger liggen dan de bovenstaande geraamde regeldrukkosten.

In deze paragraaf is de regeldruk die voortvloeit uit de aangescherpte administratieve verplichting beschreven. De noodzaak om te komen tot een inhoudelijke doorvertaling van de geïntroduceerde minimale uitgangspunten in de leerplannen en nascholing van docenten zijn in deze regeldrukparagraaf buiten beschouwing gelaten. De gevolgen voor de schoolorganisaties van een inhoudelijke doorvertaling van de geïntroduceerde minimale uitgangspunten in de leerplannen en nascholing van docenten zijn moeilijk in kaart te brengen, vanwege de grote diversiteit van het aanbod van scholen. Ook kunnen deze gevolgen wat de regering betreft niet los worden gezien van de curriculumherziening, waarin burgerschap wordt uitgewerkt als onderdeel van het totale curriculum met kerndoelen en eindtermen. In dat wetsvoorstel wordt te zijner tijd ingegaan op de gevolgen van de integrale herziening voor de regeldruk. De regering wenst er ook hier nogmaals op te wijzen dat scholen die behoefte hebben aan ondersteuning zich kunnen wenden tot de sectorraden. De raden werken aan instrumenten die scholen eenvoudig kunnen gebruiken om hun burgerschapsonderwijs in kaart te brengen. In de periode daarna zullen scholen gebruik kunnen maken van ondersteuning vanuit het curriculumtraject.

⁵² Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

13. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

Het wetsvoorstel is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) onderworpen aan een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. Geconcludeerd is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. DUO geeft aan dat er geen relevante gevolgen zijn voor haar werkzaamheden. De inspectie geeft aan dat de herziene wettekst en de uitwerking daarvan in de toelichting in het algemeen een naar verwachting adequate verduidelijking is van wat in het kader van de burgerschapsopdracht van scholen wordt gevraagd. De inspectie acht de herziene burgerschapsopdracht uitvoerbaar en handhaafbaar.

14. Financiële gevolgen

Aan het wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden.

15. Inwerkingtreding

Beoogd wordt het voorstel in werking te laten treden met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerstvolgende nieuwe schooljaar dat van start gaat nadat het voorstel tot wet is verheven. Een gedifferentieerde inwerkingtreding van de artikelen, of onderdelen daarvan, is mogelijk op grond van de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling. Aan de scholen zal voldoende voorbereidingstijd worden gegeven voor de vorming van intern beleid en voor de tijdige aanpassing, inclusief de op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap op scholen vereiste instemming van de medezeggenschapsraad met het schoolplan.

Artikelsgewijs

Artikel I (WPO)

Artikel 8, derde lid, aanhef

De huidige doelstelling ten aanzien van burgerschapsonderwijs⁵³ (is «mede gericht op het bevorderen» van burgerschap) wordt op grond van de aanhef van de voorgestelde bepaling vervangen door een imperatief geformuleerde burgerschapsopdracht. Het onderwijs «bevordert» straks, verplichtend dus, de burgerschapsvorming van leerlingen. De kernbegrippen daarbij zijn «actief burgerschap» en «sociale cohesie». «Actief burgerschap is een reeds bestaand begrip binnen de huidige burgerschapsopdracht. «Sociale cohesie» vervangt het begrip «sociale integratie» dat op dit moment nog sterk centraal staat. Het gaat hier om algemene, overkoepelende begrippen waarmee de regering ruimte wenst te geven voor de verschillende dimensies, aspecten en betekenissen die burgerschap omvat. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van deze algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. Meer achtergrond over de inhoud van deze begrippen en de reikwijdte van het toezicht door de inspectie is te vinden in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

⁵³ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

De wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de burgerschapsopdracht is «samenhangend» en «doelgericht». Samenhangend betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert. Doelgericht houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. Deze visie op en planmatige uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen op grond van de bestaande bepalingen ook hun beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan.

Zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld de wettelijke doelbepaling ten aanzien van «sociale integratie» te vereenvoudigen en de bestaande overlap daaruit te verwijderen, zonder dat de inhoudelijke doelstelling daarmee wijzigt. Pluriformiteit is en blijft immers een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt in de voorgestelde eerste leden, onderdeel b, daarom ook expliciet benoemd als kenmerk van de Nederlandse samenleving. Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel en de eerste alinea van deze passage is toegelicht, wordt voorgesteld het begrip «sociale integratie» daarbij te vervangen door «sociale cohesie».

De wijze waarop het bevoegd gezag «actief burgerschap» en «sociale cohesie» minimaal dient te bevorderen wordt met de voorgestelde onderdelen a en b verder uitgewerkt. Deze onderdelen bevatten de gemeenschappelijke kern die burgerschapsonderwijs op iedere school dient te omvatten, namelijk leerlingen in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving. Het burgerschapsonderwijs dient zich ten minste op «herkenbare» wijze te richten op deze onderdelen. Buiten iedere twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze onderdelen genoemde minimumuitgangspunten in het onderwijs in praktijk tot uitdrukking komen teneinde actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De school dient inzichtelijk te maken op welke wijze onderwijsdoelen en lesplannen ten aanzien van burgerschap worden gerealiseerd.

De bovengenoemde doelstelling en de, in onderdelen a en b, daartoe voorgestelde minimumuitgangspunten geven voor het bevoegd gezag meer duiding aan de burgerschapsopdracht, maar laten de ruimte voor het bevoegd gezag om de burgerschapsopdracht in te vullen met inachtneming van de vrijheid van richting en inrichting.

Derde lid, onderdeel a

Met het voorgestelde onderdeel a wordt tot uitdrukking gebracht dat respect voor en kennis van de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat in iedere school een centraal uitgangspunt moet zijn. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd, en vormen daarmee de kern van het burgerschapsonderwijs.

Het gaat dan in de eerste plaats om kennis van en respect voor de democratie en de rechtsstaat zelf, alsmede de grondrechten, zoals verankerd in de Grondwet. De democratie, de rechtsstaat en grondrechten

zijn historische verworvenheden in Nederland en daarmee van onschatbare waarde. Deze drie fundamentele beginselen hebben de basis gevormd en vormen nu nog steeds de basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame, pluriforme samenleving mogelijk is.

Menselijke waardigheid geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.⁵⁴ Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze basiswaarden gelden daarmee als belangrijke, gedeelde uitgangspunten en daarmee tot de verplichte kern van burgerschapsonderwijs. Menselijke waardigheid draait om kwaliteit die kenmerkend is voor menselijk leven. Vrijheid houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken en te doen wat ze willen, zolang ze daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen respecteren. Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin.⁵⁵

Deze basiswaarden bieden een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven. In paragraaf 5 van het algemeen deel is omschreven op welke wijze deze waarden zich kunnen vertalen in het onderwijs.

In de voorgestelde bepaling wordt geëxpliciteerd dat voornoemde basiswaarden zijn verankerd in de Grondwet. De Grondwet vormt immers een essentiële basis van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Daarnaast wordt het belang van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens als onderdeel van het burgerschapsonderwijs benadrukt. In de Grondwet zijn de essentiële rechten, plichten en waarden van de democratie verankerd. Hoofdstuk 1 van de Grondwet is in dit kader van bijzonder belang. Daarin zijn de grondrechten neergelegd, waaronder het discriminatieverbod (artikel 1), de godsdienstvrijheid (artikel 6) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 7). Ook in internationale en Europese rechtsbronnen zijn algemene en breed gedragen waarden met betrekking tot democratie, rechtsstaat en mensenrechten vastgelegd. Voor de worteling van mensenrechten in onze rechtsorde is de UVRM, waarin in 1948 voor het eerst de universele waarde van mensenrechten werd erkend, van grote betekenis. De UVRM heeft sindsdien als belangrijke basis gediend voor de totstandkoming van verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁵⁴ De omschrijving van «basiswaarden van de democratische rechtsstaat» is gebaseerd op onder meer omschrijvingen gehanteerd in Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 15; Advies van de commissie, *Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat*, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 83, p. 27–29; Nota, *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, Kamerstukken II, 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 4, 5, 6 en 9; Onderwijsraad. (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad, p. 28; Rapport, *Staatscommissie Grondwet*, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, p. 37–42; *kernwaarden van de Nederlandse samenleving*, Prodemos (2014); Inspectie van het onderwijs. (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, p. 19.

⁵⁵ Advies van de commissie *Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat*, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 83, p. 27–29.

Nederland heeft, mede door middel van deelname aan verschillende internationale verdragen, waaronder het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, het uitgangspunt onderschreven dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van respect voor mensenrechten. De waarde van mensenrechten wordt in alle recente rapporten over burgerschapsonderwijs benadrukt. Het Platform Onderwijs2032, de inspectie en het Instituut voor Publieke Waarden adviseren om burgerschapsonderwijs voor alle leerlingen onder meer te laten bestaan uit aandacht voor de betekenis van mensenrechten (en kinderrechten).⁵⁶ De Onderwijsraad stelt in zijn advies over burgerschap dat mensenrechten te beschouwen zijn als een belangrijke ideologische leidraad voor de samenleving: «In de visie van de raad zijn mensenrechten niet zozeer het beginpunt van burgerschapsonderwijs, maar veeleer een sluitstuk, een weerslag van een proces. Een school zou kinderen en jongeren eerst zelf moeten laten zien en ervaren welke rechten (en plichten) zij hebben en waarom, wat een democratische rechtstaat omvat en waarom het van belang is ieders rechten te respecteren. Kennis van de mensenrechten landt in vruchtbare grond als kinderen zelf ervaren en gezien hebben waarom het nodig was deze rechten op te tekenen in internationaal verband.»⁵⁷

Derde lid, onderdeel b

Met het voorgestelde onderdeel b wordt tot uitdrukking gebracht dat het leren functioneren in de democratische samenleving niet enkel worden ontwikkeld vanuit theoretische kennis over de Nederlandse democratische rechtsstaat en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, maar juist ook competenties vereist. Het gaat dan om sociale en maatschappelijke kennis, vaardigheden en bijbehorende houding die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving.

Aan de term «democratische» komt in deze context een ruime betekenis toe. Het begrip wordt niet alleen opgevat als een politiek-juridisch systeem maar het gaat tevens om de maatschappelijke en sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. De WRR noemt in zijn rapport «*Waarden, normen en de last van het gedrag*» in dit kader onder andere waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.⁵⁸

De term «pluriforme» brengt tot uitdrukking dat de te ontwikkelen competenties ook betrekking dienen te hebben op omgaan met andere opvattingen en achtergronden en op acceptatie van diversiteit.

⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Platform Onderwijs 2032 (2016). *Ons Onderwijs 2032. Eindadvies*. Den Haag: Instituut voor Publieke Waarden, *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning* (Den Haag, 2016).

⁵⁷ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 16.

⁵⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press.

Lid 3a

Op grond van het voorgestelde lid 3a zal op het bevoegd gezag een zorgplicht rusten op grond waarvan het bevoegd gezag een schoolcultuur bevordert die in overeenstemming is met de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Door als school in te zetten op een schoolcultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in overeenstemming met deze waarden handelen en functioneren als rolmodel, draagt zij bij aan het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Dat geldt niet alleen leraren maar ook personeel in brede zin, zoals bestuurders of vrijwilligers. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting, onder het kopje «Ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs: burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur», wordt nader ingegaan op de reikwijdte van deze verplichting.

Daarnaast zal het bevoegd gezag, op grond van het tweede deel van dit voorgestelde lid, een oefenplaats dienen te creëren waar leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

Een democratische cultuur moet actief worden ervaren door leerlingen, op een manier die de waarden van de democratische rechtsstaat als uitgangspunt stelt en tegelijkertijd ook de spanningen tussen deze verschillende waarden onderzoekt en behandelt. Dat draagt eraan bij dat leerlingen in staat zullen zijn de democratische rechtsstaat, de verbindende factor tussen burgers, overeind te houden en democratisch te handelen.⁵⁹

Het bevoegd gezag wordt daarmee – uiteraard – niet verantwoordelijk voor iedere individuele gedraging van leerlingen. De bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen dienen wél de dialoog aan te gaan over de wijze van functioneren van de leerling in de democratische samenleving en zich ervoor in te spannen dat de leerling zich de daartoe vereiste kennis, respect en competenties eigen maakt.

Artikel II (WEC)

Zie de toelichting bij artikel I, met dien verstande dat het in de WEC gaat om artikel 11, vierde lid en lid 4a. Daarnaast zal het bevoegd gezag in het (voortgezet) speciaal onderwijs de verplichting tot bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie slechts hebben voor zover dat mogelijk is gelet op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen. Het uitgangspunt daarbij is dat het bevoegd gezag in het speciaal (voortgezet) onderwijs burgerschap op dezelfde wijze zal bevorderen als in het reguliere onderwijs. Ten aanzien van zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen voor wie het zeer moeilijk leren één van de handicaps vormt, betekent dit dat het bevoegd gezag de opdracht zal uitvoeren naar gelang de ontwikkelingsmogelijkheden van deze leerlingen dat toelaten. Dat geldt eveneens voor leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding.

⁵⁹ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Artikel III (WVO)

Onderdeel A

Zie de toelichting bij artikel I met dien verstande dat het in de WVO gaat om artikel 17, eerste en tweede lid.

Onderdelen B en C

De in de onderdelen B en C voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de aangewezen bijzondere dagscholen voor voortgezet onderwijs (dit zijn de zogenaamde b2-scholen, genoemd naar artikel 1, onderdeel b, ten tweede, van de Leerplichtwet 1969). Dit zijn bijzondere scholen die niet uit de openbare kas worden bekostigd, maar die wel bevoegd zijn tot het afnemen van examens en het uitreiken van diploma's. Ten aanzien van deze scholen gelden in algemene zin beperktere deugdelijkheidseisen dan ten aanzien van bekostigde scholen. Deze beperktere deugdelijkheidseisen zijn vastgelegd in de artikelen 56 en 58 van de WVO. De burgerschapsopdracht maakt daarvan thans geen deel uit.

Op dit moment gelden op grond van artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 daarnaast ten aanzien van scholen die niet-bekostigd zijn en die op grond van artikel 56 WVO ook niet zijn aangewezen als bevoegd tot het afnemen van examens en het uitreiken van diploma's (de zogenaamde b3-scholen, genoemd naar artikel 1, onderdeel b, ten derde, van de Leerplichtwet 1969), overigens wél verplichtingen ten aanzien van burgerschap. Zij het dat die verplichting – weer anders dan voor het niet-bekostigde basisonderwijs – niet ziet op de burgerschapsopdracht zelf, maar op de verplichting tot het opnemen in het schoolplan van een beschrijving van het beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs.

De wetsgeschiedenis geeft geen verklaring voor dit onderscheid tussen de b2- en de b3-scholen. Gelet op het belang dat de regering hecht aan een stevige rol van scholen bij de burgerschapsvorming van leerlingen, stelt zij voor dit onderscheid te laten vervallen en voor beide type niet-bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs gelijke verplichtingen op te nemen ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Daarmee wordt dan één lijn getrokken ten aanzien van alle scholen, al dan niet bekostigd en al dan niet aangewezen in de zin van artikel 56 van de WVO.

De in onderdeel B voorgestelde toevoeging «de opdracht tot actief burgerschap en sociale cohesie» aan artikel 56, eerste lid, van de WVO maakt dat de algemene burgerschapsopdracht zal gelden voor deze zogenaamde «b2-scholen». Met de in onderdeel C voorgestelde verwijzing naar artikel 17 WVO in artikel 58, eerste lid, van de WVO wordt bewerkstelligd dat deze b2-scholen, net als bekostigde scholen en b3-scholen, hun kwaliteitszorg ten aanzien van burgerschapsonderwijs daarnaast dienen op te nemen in hun schoolplan.

De verplichtingen ten aanzien van de b3-scholen lopen via de Leerplichtwet 1969 en worden hieronder toegelicht bij artikel IV.

Artikel IV (Leerplichtwet 1969)

Op grond van artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, gelden voor de b3-basisscholen thans reeds de verplichtingen die met het voorgestelde artikel III, onderdelen B en C, ook gaan gelden voor b2-scholen in het voortgezet onderwijs, te weten:

- de verplichting zich te houden aan de burgerschapsopdracht, genoemd in artikel 8, derde lid en lid 3a, van de WPO; en

- de verplichting een schoolplan te hebben dat een beschrijving bevat van het beleid ten aanzien van burgerschap.

Op grond van artikel 1a1, eerste lid, onderdeel b, geldt voor de b3-scholen voor voortgezet onderwijs op dit moment slechts de als tweede genoemde verplichting. De wetsgeschiedenis⁶⁰ geeft voor dit onderscheid tussen de b3-basisscholen en de b3-scholen voor voortgezet onderwijs geen verklaring. Gelet op de lijn die in de toelichting bij artikel III, onderdelen B en C, is uiteengezet wordt daarom voorgesteld ook voor de b2-scholen in het voortgezet onderwijs de tweede verplichting te laten gelden. Daarmee gaat de burgerschapsopdracht en de verplichting het beleid op te nemen in het schoolplan gelden voor alle scholen in het funderend onderwijs.

Artikel V (WPO BES)

De burgerschapsopdracht voor het bevoegd gezag van scholen op de BES-eilanden is gelijk aan de burgerschapsopdracht voor het bevoegd gezag van scholen in Europees Nederland. Zie derhalve de toelichting bij artikel I.

Artikel VI (WVO BES)

Onderdeel A

De burgerschapsopdracht voor het bevoegd gezag van scholen op de BES-eilanden is gelijk aan de burgerschapsopdracht voor het bevoegd gezag van scholen in Europees Nederland. Zie derhalve de toelichting bij de artikel I en III, onderdeel A.

Onderdelen B en C

Zie de toelichting bij artikel III, onderdelen B en C.

Artikel VII (Leerplichtwet BES)

Zie de toelichting bij artikel IV.

Artikel VIII (Samenloop Wet voortgezet onderwijs 20XX)

Dit artikel regelt de samenloop met het bij koninklijke boodschap van 4 oktober 2019 ingediende voorstel van wet houdende Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx). Hiermee wordt zowel voorzien in de situatie waarin de Wet voortgezet onderwijs 20xx eerder, als in de situatie waarin die wet later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. In beide gevallen zullen de voorgestelde wijzigingen ook worden opgenomen in de Wet voortgezet onderwijs 20xx.

Artikel IX (Inwerkingtreding)

Zie hiertoe paragraaf 15 van het algemeen deel.

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

⁶⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 3.