

Aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180242/1170

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 27 september 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
*Advies Wetsvoorstel verduidelijking
burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*

Mijnheer de Minister,

Op 6 juni 2018 heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs (hierna: het wetsvoorstel). Hierbij voldoet de Onderwijsraad aan uw verzoek.

De Onderwijsraad onderschrijft het belang van burgerschapsonderwijs. De raad is van mening dat het burgerschapsonderwijs versterking behoeft en dat een aanscherping van de wettelijke burgerschapsopdracht aan scholen daarvoor een belangrijke stap is. Niettemin plaatst de raad vraagtekens bij het wetsvoorstel. Het huidige wetsvoorstel volstaat daartoe namelijk nog niet. Daarbij gaat het zowel om de onderbouwing als de conceptualisering en de operationalisering van de voorgestelde burgerschapsopdracht. Het waarom van de voorgestelde wijziging, het begrip burgerschap en de uitwerking ervan zijn onvoldoende duidelijk. Het wetsvoorstel brengt onvoldoende duidelijk over wat onder burgerschap wordt verstaan, wat van scholen wordt verwacht en wat tot hun vrije ruimte behoort. Dat bergt het risico in zich dat het onderwijs te maken krijgt met wisselende, hooggespannen verwachtingen. De raad doet daarom een suggestie voor een alternatieve wettekst waarin aan een deel van zijn bedenkingen tegemoetgekomen wordt. Daarnaast meent hij dat de onderbouwing in de toelichting verbetering behoeft. Ook de operationele uitwerking van de wet verdient meer aandacht.

Paragraaf 1 geeft kort de aanleiding tot het wetsvoorstel en de inhoud daarvan weer. Vervolgens geeft paragraaf 2 aan dat de Onderwijsraad het doel onderschrijft om de burgerschapsopdracht van scholen te verduidelijken en waarom hij dat doet. Paragraaf 3, 4 en 5 geven de belangrijkste bedenkingen van de raad bij de voorgestelde wettekst en toelichting weer. Eerst wordt ingegaan op de onderbouwing (paragraaf 3), vervolgens komt de conceptualisering van burgerschap in het voorstel aan bod (paragraaf 4). Paragraaf 5 bevat een alternatieve wettekst. In paragraaf 6 maakt de raad, ten slotte, enkele opmerkingen over de operationalisering van de wettelijke burgerschapsopdracht.

1 Aanleiding voor en inhoud van het conceptwetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de doelstelling en uitgangspunten van het onderwijs ten aanzien van burgerschap te verduidelijken. Achterliggend doel is om via een heldere burgerschapsopdracht verbinding met en participatie in de samenleving te bevorderen.¹ Volgens de toelichting is de wettelijke burgerschapsopdracht nu weinig richtinggevend en is niet duidelijk wat tot de gemeenschappelijke kern behoort.² De burgerschapsopdracht

¹ Memorie van toelichting, p.6.

² Memorie van toelichting, p.9.

is te weinig verplichtend en een objectieve kwaliteitsnorm voor toezicht ontbreekt.³ De regering wijst op SCP-onderzoek over de afnemende binding van jongeren met de samenleving.⁴ Verder wordt in de toelichting gewezen op onderzoeken waaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen internationaal gezien achterblijven in burgerschapskennis.⁵ Daarbij wijst de regering op verdragsverplichtingen om via het onderwijs respect voor mensenrechten te bevorderen.⁶ Bovendien is de toelichting, onder verwijzing naar een inspectierapport, kritisch over hoe burgerschapsopdracht momenteel in de praktijk vorm krijgt. Samenhang zou ontbreken. Scholen stellen volgens de toelichting geen heldere leerdoelen en hebben onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs.⁷

Herziening burgerschapsopdracht

In de onderwijswetten voor het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs⁸ wordt de bestaande bepaling over de burgerschapsopdracht aangepast.⁹ Die bepaling stelt nu dat het onderwijs er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.¹⁰

In de wettekst volgens het wetsvoorstel wordt de burgerschapsopdracht actiever geformuleerd. Het onderwijs moet actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen; en wel op een doelgerichte en samenhangende wijze. Volgens de toelichting verbindt deze laatste frase de burgerschapsopdracht met de al geldende bepalingen voor kwaliteitszorg, waaronder de verplichting om kwaliteitsbeleid te beschrijven in het schoolplan en de verplichting om in de schoolgids informatie op te nemen over doelen en resultaten van het onderwijs.¹¹

Vervolgens formuleert de wetgever een gemeenschappelijke kern waarop “het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt”. De gemeenschappelijke kern is tweeledig. In de eerste plaats dient het onderwijs zich te richten op “het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens”. In de tweede plaats gaat het om “het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving”.¹²

Zorgplicht voor de schoolcultuur

Voorgesteld wordt om in de wet op te nemen dat het bevoegd gezag zorg moet dragen voor “een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten”. Daarnaast krijgt het bevoegd gezag de plicht om “een omgeving [te creëren] waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden”. Daarmee legt de wetgever vast dat de school een oefenplaats is voor leerlingen om ervaring op te doen met de omgang met de waarden van de democratische rechtsstaat.¹³

³ Memorie van toelichting, p.10. Zie ook ABRvS 30 maart 2011.

⁴ Memorie van toelichting, p.8; Sociaal en Cultureel Planbureau (2016), *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*.

⁵ Memorie van toelichting, p.9.

⁶ Memorie van toelichting, p.13; artikel 29 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind; artikel 13 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

⁷ Memorie van toelichting, p.5 en p.8-10; Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school*, p.9-11.

⁸ Inclusief de WPO BES (Wet op het primair onderwijs voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) BES en de WVO BES (Wet op het voortgezet onderwijs voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Waar in dit advies naar de WPO verwezen wordt, worden tevens de parallelle bepalingen in de WEC (Wet op de expertisecentra) en de WVO bedoeld, tenzij anders aangegeven.

⁹ Via de Leerplichtwet gaat deze opdracht ook gelden voor particuliere scholen en zelfstandige exameninstellingen die erkend willen worden als school in de zin van de Leerplichtwet.

¹⁰ Artikel 8, lid 3, WPO.

¹¹ Memorie van toelichting, p.16 en 20.

¹² Voor de BES-eilanden gaat het om de “Caribische Nederlandse democratische samenleving”.

¹³ Memorie van toelichting, p.6.

2 Onderwijsraad steunt intentie om burgerschapsonderwijs te versterken

De Onderwijsraad onderschrijft het belang van burgerschapsonderwijs. Burgerschapsvorming – “leren om te functioneren, vanuit eigen idealen en waarden, in een pluriforme, democratische samenleving en om aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren”¹⁴ – is een belangrijk thema voor de raad. Het is voor de Onderwijsraad een vanzelfsprekende zaak dat in alle scholen aandacht uitgaat naar de democratische rechtsstaat en mensenrechten.

Burgerschap is kerntaak van het onderwijs

Voor de raad maakt burgerschap deel uit van de kerntaken van het onderwijs als integraal onderdeel van de drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.¹⁵ In 2012 benoemde de raad al dat de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs bestaat uit leren functioneren in een democratische samenleving.¹⁶ In zijn recente verkenning *De leerling centraal?* heeft de raad nog eens benadrukt dat voorbereiding op het leven binnen een democratische samenleving een belangrijke maatschappelijke opdracht van onderwijs is.¹⁷

Burgerschapsonderwijs behoeft versterking

De raad steunt het voornemen om de wettelijke opdracht te verduidelijken. De huidige formulering van de burgerschapsopdracht in de onderwijswetten biedt scholen onvoldoende een inhoudelijk kompas om invulling te geven aan hun burgerschapsonderwijs.¹⁸ Veel scholen en leraren zijn zoekende als het gaat om wat burgerschap eigenlijk betekent en hoe zij daar invulling aan kunnen geven. Met een duidelijke wettelijke opdracht helpt de wetgever hen. Bovendien vraagt de vrijheid van onderwijs om een zo scherp mogelijk beeld van wat de overheid van scholen verwacht. De overheid kan scholen en leraren helpen om hun burgerschapsonderwijs verder te brengen door de gemeenschappelijke kern ervan beter te omschrijven en tot uitdrukking te brengen in wet- en regelgeving.¹⁹

Het burgerschapsonderwijs kan inderdaad beter.²⁰ Van een heldere visie op en planmatige aanpak van het burgerschapsonderwijs is bij veel scholen nog geen sprake.²¹ Dat is jammer, want uit onderzoek blijkt dat burgerschapsvorming in het onderwijs invloed op kennis en vaardigheden van leerlingen heeft.²² Ondanks het kritische rapport van de onderwijsinspectie past hier ook de erkenning dat scholen de laatste jaren niet stil hebben gezeten. Vrijwel alle scholen besteden aandacht aan burgerschap. Er zijn veel scholen die in hun curriculum, schoolklimaat en didactiek al mooie dingen laten zien.²³ Daarnaast laten de ervaringen met de burgerschapsagenda voor het middelbaar beroepsonderwijs zien dat het ministerie op dit thema heel goed met het onderwijsveld op kan trekken.²⁴ Bovendien is de kern van de voorgestelde burgerschapsopdracht al deel van de kerndoelen en eindtermen van het funderend onderwijs.

¹⁴ Onderwijsraad (2017), *De leerling centraal?* p.28; zie ook Onderwijsraad (2012), *Verder met burgerschap in het onderwijs*, p.11-12.

¹⁵ Onderwijsraad, 2012; Onderwijsraad (2016), *De volle breedte van onderwijskwaliteit*.

¹⁶ Onderwijsraad, 2012.

¹⁷ Onderwijsraad, 2017, p.28.

¹⁸ Onderwijsraad, 2012.

¹⁹ Onderwijsraad, 2012, p.24.

²⁰ Onderwijsraad, 2012, p.9, 19-22.

²¹ Onderwijsraad, 2012, p.23; Inspectie van het Onderwijs, 2016.

²² Onderwijsraad (2003), *Onderwijs en burgerschap*, p.48; Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A.B. & Ledoux, G. (2016), *Onderwijs en burgerschap: wat scholen kunnen doen*, p.14.

²³ Onderwijsraad, 2012; zie ook schoolportretten in Nieuwelink, Boogaard, Dijkstra & Ledoux, 2016.

²⁴ MBO Raad (2017), *Ondertekening burgerschapsagenda OCW en MBO Raad*, <https://www.mbo-raad.nl/nieuws/ondertekening-burgerschapsagenda-ocw-en-mbo-raad>.

De raad deelt de zorgen in de samenleving over de opkomst van antidemocratische krachten en over de weerbaarheid van de democratie.²⁵ Hij herkent dat er gevoelens leven van onzekerheid op het sociaal-economische en sociaal-culturele domein. Hij ziet dat maatschappelijke tegenstellingen toenemen en dat er vragen worden gesteld rond integratie en diversiteit.²⁶ Uit het onderwijsveld komen verontrustende geluiden over conflicten in klaslokalen doordat maatschappelijke spanningen de school in komen en over docenten die bepaalde thema's of maatschappelijke actualiteit niet aan de orde durven of kunnen stellen.²⁷ De raad constateert ook dat er zorgen zijn omtrent segregatie en omtrent individuen die zich in sterke mate identificeren met antidemocratische gemeenschappen ten koste van identificatie met de samenleving als geheel.

3 Onderbouw het wetsvoorstel beter

De raad beveelt aan om de onderbouwing van het wetsvoorstel te verbeteren. Het wetsvoorstel is gediend bij een meer eenduidige aanleiding. Ook is de aard van het voorstel ambigu. Verder pleit de raad ervoor realistische verwachtingen van het onderwijs te koesteren. Ten slotte is de toelichting diffuus over de verhouding tussen grondrechten.

Wees helder over aanleiding en aard van het voorstel

De raad pleit er in de eerste plaats voor om helder te zijn over welke problematiek dit voorstel wil adresseren. Zowel in de toelichting als in politieke en maatschappelijke uitingen die dit voorstel vergezellen, komt een veelheid aan aanleidingen naar voren. Aan de ene kant staan argumenten voortkomend uit de onderwijspraktijk zoals gebrek aan samenhang, weinig geëxpliciteerde leerdoelen en moeilijk meetbare opbrengsten. Dan zou dit voorstel onderdeel zijn van een onderwijskundige verbetering en dienen om scherper toezicht mogelijk te maken. Aan de andere kant staan tal van maatschappelijke overwegingen, die elk om een andere inhoudelijke en didactische invulling van burgerschapsonderwijs vragen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om versterking van de democratie, een weerwoord op onverdraagzaamheid en discriminatie, identificatie met de Nederlandse samenleving, zorgen over verdergaande individualisering, en meer fatsoen, maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en maatschappelijke participatie. Het is belangrijk duidelijk te zijn over welke problematiek door de burgerschapsopdracht wordt geadresseerd. Bij een meervoudige argumentatie in de toelichting blijft hierover te veel onduidelijkheid bestaan. Ook kan bij een meervoudige aanleiding niet vastgesteld worden of (de voorgestelde) wetgeving een geschikt en noodzakelijk middel is. Een onderwijskundige verbetering waarin leerdoelen, samenhangen en meetinstrumenten centraal staan, behoeft immers geen wetsaanpassing.

Het is verder zaak om de aard van de voorgestelde wijziging helder aan te geven. Hierover kan de toelichting meer helderheid verschaffen. Betreft het hier een *verduidelijking* van de bestaande opdracht of gaat het om een *aanscherping* of een *verschuiving* van de burgerschapsopdracht? Het wetsvoorstel wordt als een verduidelijking gepresenteerd. Maar bij vergelijking van de voorgestelde tekst met de huidige lijkt in plaats van een verduidelijking eerder sprake van een verschuiving, waarbij het accent gaat van pluriformiteit naar gemeenschappelijke basiswaarden. Als de bedoeling van het wetsvoorstel is om duidelijker te omschrijven wat al gedaan moet worden, betekent dit dat scholen die nu aan de wettelijke opdracht (inclusief de kerndoelen) voldoen, niets anders hoeven

²⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). WRR Lecture 2017: Open Society: Its Old Enemies and its New Friends, <https://www.wrr.nl/actueel/activiteiten/2017/11/23/wrr-lecture-2017>; Rijpkema, B. (2015), *Weerbare democratie*.

²⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.18.

²⁷ Kleijwegt, M. (2016), *2 werelden, 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?*

te doen. Maar als er sprake is van een aanscherping of inhoudelijke verschuiving, wordt van alle scholen meer of iets anders verwacht.

Hanteer realistische verwachtingen van het onderwijs

De raad pleit ervoor om realistisch te zijn over wat het onderwijs vermag.²⁸ De inspectie stelt met recht: "Scholen kunnen bijdragen aan integratie en cohesie, maar spanningen rond maatschappelijke binding en vertrouwen kunnen niet door scholen worden opgelost".²⁹ Er zijn grenzen aan wat onderwijs kan bereiken.³⁰ De school opereert binnen een krachtenveld waarbinnen het kind ook in aanraking komt met andere invloeden, zoals opvattingen van ouders en uit de sociale omgeving en uitingen via social media.³¹ Daar komt bij dat burgerschapsvorming niet een taak van het onderwijs alleen is. Ook overheden, ouders, media, maatschappelijke instellingen, verenigingen, de wijk en geloofsgemeenschappen hebben hierin een verantwoordelijkheid.³²

Ga niet uit van een hiërarchie tussen grondrechten

De memorie van toelichting noemt enerzijds de vrijheid van onderwijs als uitgangspunt. Anderzijds stelt de toelichting dat de vrijheid van onderwijs geen vrijbrief is voor ongelijke behandeling en begrensd wordt door het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet.³³ Deze paragraaf in de toelichting behoeft herformulering zodanig dat geen hiërarchie tussen grondrechten gesuggereerd wordt.

In het staatsrecht wordt het leerstuk van botsende grondrechten gehanteerd. Volgens dit leerstuk is er geen vaste rangorde tussen de grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet en dient bij botsing steeds in concrete gevallen een afweging gemaakt te worden welk grondrecht voorrang heeft of hoe aan beide grondrechten – en de achterliggende waarden – zo veel mogelijk recht gedaan kan worden.³⁴ De toelichting refereert aan dit leerstuk. De stelling dat de vrijheid van onderwijs per se begrensd wordt door artikel 1 van de Grondwet, is naar de inschatting van de raad evenwel staatsrechtelijk onjuist. De vrijheid van onderwijs is inderdaad niet absoluut. Artikel 23 van de Grondwet kent zelf al beperkingsmogelijkheden voor de wetgever en probeert de vrijheid van private onderwijsaanbieders in balans te brengen met de overheidszorg voor het onderwijs en zo met publieke belangen bij onderwijs. Ook andere grondrechten kunnen een begrenzing van de vrijheid van onderwijs inhouden. Maar van een algemene begrenzing a priori, bijvoorbeeld door artikel 1 van de Grondwet, kan geen sprake zijn. Dat zou immers een rangorde van grondrechten inhouden. De grondrechten kunnen elkaar echter allemaal wederzijds begrenzen. Vooral nog heeft de wetgever terecht steeds gezocht naar een manier om grondrechten zo veel mogelijk te verzoenen.³⁵

²⁸ Onderwijsraad, 2003, p.62.

²⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.18.

³⁰ Nieuwelink, Boogaard, Dijkstra & Ledoux, 2016, p.8.

³¹ Ibidem, p.12-13.

³² Onderwijsraad, 2003, p.62; Onderwijsraad, 2012, p.24, 29.

³³ Memorie van toelichting, p.17.

³⁴ Van der Pot, C.W. & Donner, A.M. (2001), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p.256-259 en verwijzingen aldaar; Bellekom, Th. (1998), *Compendium van het staatsrecht*, p.272-275; Nieuwenhuis, A.J., Den Heijer, M. & Hins, A.W. (2017), *Hoofdstukken grondrechten*, par.9.3.2.

³⁵ Zo heeft hij in de Algemene wet gelijke behandeling een uitzondering voor denominatief toelatingsbeleid voor het bijzonder onderwijs opgenomen.

4 Wees preciezer in wat burgerschap en de burgerschapsopdracht inhouden

Burgerschap en de precieze burgerschapsopdracht moeten beter geconceptualiseerd worden in de wettekst en memorie van toelichting. Burgerschap is een complex en meerduidig begrip. Dat vraagt om een wettelijke burgerschapsopdracht die zo precies mogelijk is in wat de wetgever bedoelt en verwacht.

Besef dat burgerschap een containerbegrip is, vol wezenlijk betwiste concepten

Achter burgerschap gaan zeer verschillende aspecten van relaties tussen burger en overheid en tussen burgers onderling schuil. Burgerschap heeft sociaal-culturele, politiek-juridische en morele dimensies.³⁶ Bij de sociale dimensies gaat het om betrokkenheid bij de samenleving en de medemens, om hoe mensen met elkaar en met diversiteit in het maatschappelijk verkeer omgaan en om identificatie met sociale verbanden.³⁷ Politiek-juridische dimensies betreffen de relatie tussen mens en staat, politieke participatie en het lidmaatschap van een politieke gemeenschap, met de rechten en plichten die dat met zich brengt. Morele dimensies betreffen opvattingen over wat geldt als beschaafd en fatsoenlijk gedrag en over morele verplichtingen tot de medemens.

Bij burgerschap zijn tal van begrippen aan de orde waarvan de betekenis wezenlijk betwist wordt. Er bestaat geen consensus over wat termen zoals democratie, rechtsstaat en cultuur betekenen. Uiteenlopende geestelijke en politiek-filosofische stromingen zullen al snel specifieke en onverzoenbare betekenissen aan deze termen geven. Deze verschillende betekenissen hangen samen met fundamenteel verschillende stellingnames, bijvoorbeeld over de balans tussen vrijheid en gelijkheid, over de balans tussen individu en collectief of over de mate van solidariteit en de kring waarbinnen aanspraak op solidariteit gemaakt kan worden of een plicht tot solidariteit bestaat.³⁸ Liberale visies benadrukken de individualiteit van de burger en diens vrijheid. Republikeinse visies benadrukken actief burgerschap in de zin van politieke participatie binnen democratische instituties en bijdragen aan publieke debatten vanuit een gerichtheid op het algemeen belang. Bij communitaristische visies staan het deel zijn van een (waarde)gemeenschap en deugdzzaam handelen voorop. Een wettelijke burgerschapsopdracht voor het onder-wijs dient deze onenigheid te erkennen. Verder dient de wetgever er rekening mee te houden dat door begrippen die in het politieke en maatschappelijke discours vrij los en verschillend gehanteerd worden, tot formeel-juridische tekst te verheffen, deze begrippen een andere status en daarmee een andere betekenis krijgen. De begrippen betreden een ander domein, met een andere interpretatietraditie. Dat noodzaakt tot een eenduidige interpretatie, terwijl die begrippen zich daar niet voor lenen. Nu het gaat om begrippen die veranderlijk van aard zijn en onenigheid in zich dragen, noodzaakt dat eerder tot een heldere beschrijving elders met het oog voor verschillende interpretaties.

Een duidelijke opdracht is cruciaal

Het is voor scholen van belang dat de geformuleerde burgerschapsopdracht duidelijk is. Zij moeten weten wat zij geacht worden te doen en wat tot hun vrije ruimte behoort. Een duidelijke opdracht maakt dat scholen een kompas hebben waarop zij kunnen varen bij de inrichting van hun burgerschapsonderwijs. Daarnaast vraagt de vrijheid van onderwijs om een zo scherp mogelijk beeld van wat van scholen verwacht wordt. De toelichting benoemt de

³⁶ Biesta, G. (2017), *Democratie: waarde of mogelijkheidsvoorwaarde?*, https://www.hetabc.nl/wp-content/uploads/2017/07/DEMOCRATIE_blog-Biesta.pdf

³⁷ Onderwijsraad, 2003, p.63 Zie ook Nieuwelink, Boogaard, Dijkstra & Ledoux, 2016, p.5.

³⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De goede burger*; Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*; Selznick, Ph. (1992), *The Moral Commonwealth: social theory and the promise of community*; Habermas, J. (1994), *Citizenship and National Identity*, in Van Steenberghe, B. (ed.), *The Condition of Citizenship*, p.20-48; Heater, D.B. (2004), *A Brief History of Citizenship*; Isin, E.F. & Wood, P.K. (1999), *Citizenship and Identity*; Dewey, J. (1916 (1966 edn.)), *Democracy and Education. An introduction to the philosophy of education*.

vrijheid van onderwijs als uitgangspunt en erkent dat die vrijheid raakt aan de inhoud van burgerschapsonderwijs, hetgeen vraagt om ruimte voor een eigen invulling door de school.³⁹ De raad onderschrijft dat. Burgerschap staat niet los van levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen. Daarom is het van belang af te bakenen waar het bij burgerschapsonderwijs in de kern om gaat. Als duidelijk is wat moet, is ook duidelijk wat niet hoeft en waar de school zelf invulling aan burgerschapsonderwijs mag geven.

De raad hecht eraan hier nog drie opmerkingen over de relatie tot de vrijheid van onderwijs te maken. In de eerste plaats beaamt de raad dat de vrijheid van scholen niet onbepert is. De overheid heeft een grondwettelijke opdracht om de onderwijskwaliteit te bewaken en om ervoor te zorgen dat het onderwijs publieke belangen dient. Daarin ligt de rechtvaardiging om de vrijheid van schoolbesturen te begrenzen. Dat geldt ook voor een wettelijke opdracht ten aanzien van de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs. De wetgever mag zo'n opdracht stellen en er invulling aan geven. Het is een kwestie van wederkerigheid en van een consequent beroep op de vrijheid van onderwijs. Wie zich op de vrijheid van meningsuiting beroept, erkent daarmee ook het recht van een ander om een afwijkende mening te uiten. Net zo goed geldt dat wie zich op de vrijheid van onderwijs beroept en binnen een publiek bestel bekostiging aanvraagt, daarmee het constitutionele kader van de staat erkent.⁴⁰ Scholen moeten hun onderwijs dus vormgeven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. Bij het bepalen van de grens is het in elk geval duidelijk dat de taak om burgerschap te bevorderen zich niet verdraagt met onderwijs dat het tegendeel beoogt of realiseert: onderwijs dat leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat af te zetten.⁴¹ Daarnaast mag van scholen ook gevraagd worden dat ze burgerschaps-onderwijs op een doelmatige en doeltreffende manier inrichten.⁴²

De vrijheid van onderwijs vraagt, ten tweede, van de wetgever dat deze een weloverwogen afweging maakt en op basis daarvan zo groot mogelijke duidelijkheid biedt over waar de grens van de vrijheid van onderwijs ligt, oftewel waaruit de wettelijke opdracht precies bestaat. Hij mag geen grijs gebied laten bestaan. Voor de begrenzing wordt nu verwezen naar de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de onderwijskwaliteit op stelsel-niveau. Dat volstaat niet. De rechtvaardiging voor de begrenzing staat immers niet gelijk aan de te bepalen grens. In het wetsvoorstel dient duidelijker aangegeven en onderbouwd te worden waar de grens van de wettelijke opdracht inhoudelijk ligt. Dat vergt een meer precieze afweging en bepaling van wat voor scholen verplicht is en wat niet. De raad geeft daar hieronder een aanzet voor.

In de derde plaats vraagt de vrijheid van onderwijs om terughoudendheid bij het bepalen van wat de wettelijke opdracht omvat en hoe ver die reikt. Het karakter van deugdelijkheidseisen betekent dat het om minimale voorwaarden voor bekostiging (of als erkenning als school onder de Leerplichtwet) gaat.⁴³ Het gaat uitdrukkelijk om de gemeenschappelijke kern, die voor iedereen verplicht is. Scholen kunnen daarnaast vanuit hun eigen identiteit en pedagogische visie verbreden en verdiepen. De vrijheid van onderwijs vraagt erom dat deugdelijkheidseisen niet zodanig inhoudelijk of omvattend zijn dat een te vergaande inbreuk op de vrijheden van richting en inrichting gemaakt wordt.⁴⁴ Bijzondere scholen hebben de vrijheid om vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs. Bij burgerschapsonderwijs speelt dit eens te meer, omdat dit onderwijs al snel raakt aan de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen.⁴⁵ Dat vraagt, zoals de toelichting

³⁹ Memorie van toelichting, p.16.

⁴⁰ Zie ook De Winter, M. (2004), *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang*, <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2004/01/01/opvoeding-onderwijs-en-jeugdbeleid-in-het-algemeen-belang---1>.

⁴¹ Onderwijsraad, 2003, p.64-65.

⁴² Onderwijsraad, 2012, p.12.

⁴³ Mentink, D. 2012, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs?*, <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2012/de-kwaliteitsnormerende-functie-van-deugdelijkheidseisen-waarborg-voor-goed-onderwijs/item224>, p.12.

⁴⁴ Onderwijsraad, 2003, p.64.

⁴⁵ Onderwijsraad, 2003, p.62

terecht stelt,⁴⁶ om terughoudendheid in centrale regelgeving en om de nodige ruimte voor scholen om zelf invulling aan de burgerschapsopdracht te geven.⁴⁷ Voor de wetgever houdt dit tevens een opdracht in om ervoor op te passen niet één bepaalde visie op 'het goede en juiste leven' aan het onderwijs op te leggen. Juist dat zou immers niet passen bij een open, vrije en pluriforme samenleving.

Wetsvoorstel scheidt onvoldoende duidelijkheid

Een van de oogmerken van dit wetsvoorstel is om scholen meer handvatten te geven voor de invulling van hun burgerschapsonderwijs. De wettekst en memorie van toelichting bieden scholen echter niet de duidelijkheid die zij nodig hebben om te weten of zij het goede doen en of ze dat goed doen.

In de wettekst komen meerdere dimensies van burgerschap naar voren. "Actief burgerschap en sociale cohesie", "Nederlandse [...] samenleving" en "sociale en maatschappelijke competenties" duiden op sociaal-culturele dimensies, terwijl de concretisering zich primair op politiek-juridische dimensies richt. Voor zover de wettekst scherp definieert wat de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs aan alle scholen hoort te zijn, gaat die scherpheid in de toelichting verloren. In de toelichting lopen diverse opvattingen en noties door elkaar. Voor een uitputtende discoursanalyse ontbreekt hier de ruimte. De raad volstaat met het aanduiden van enkele onduidelijkheden en inconsistenties.

In de wettekst (voorgestelde lid 3, onder b) is sprake van "in staat stellen". In de toelichting worden vervolgens wel normatieve posities over goed burgerschap in de samenleving ingenomen: bijvoorbeeld "betrokken burgers" en "de bereidheid [...] om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren".

In de toelichting worden "basiswaarden van de democratische rechtsstaat" omschreven als "algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd". Daarop volgen enkele net andere opsommingen van waarden, rechten en vrijheden waar het concreet om zou gaan.⁴⁸ Dat roept de vraag op welke opsomming leidend is.

Waar de voorgestelde wettekst een heldere tweedeling kent – basiswaarden van de democratische rechtsstaat (onderdeel a) en competenties om in de samenleving te functioneren (onderdeel b) – zijn in de toelichting alle hierboven omschreven dimensies van burgerschap in diverse toonaarden te herkennen: binding of verbondenheid met de samenleving; sociale participatie; bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van "de Nederlandse cultuur"; leren samenleven; een eigen positie in de samenleving innemen; om kunnen gaan met maatschappelijke spelregels; verantwoordelijkheidszin; positieve verdraagzaamheid; tegengaan van discriminatie; leren dat er grenzen zijn aan vrijheid; omgangsvormen; het voortbestaan van de vrije, open samenleving; het overbruggen van verschillende leefwerelden; "het bevorderen van een samenbindend, gemeenschappelijk en gedeeld perspectief op de samenleving", rechten van jezelf kennen en die van anderen respecteren; bevorderen van respect voor mensenrechten; meningsvorming; en respect voor de mening van anderen.

De toelichting verwijst naar al deze noties op een weinig systematische en analytische manier. Een duidelijke burgerschapsopdracht vergt meer besef van verschil tussen dergelijke noties, een meer systematische ordening en meer inzicht in hun onderlinge verband.

⁴⁶ Memorie van toelichting, p.8.

⁴⁷ Onderwijsraad, 2003; 2012; 2017.

⁴⁸ Memorie van toelichting, p.12.

Functioneren in democratische samenleving vormt gemeenschappelijke kern

De gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs, die wettelijk verplicht hoort te zijn voor alle scholen, ligt voor de raad in principes en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.⁴⁹ Het gaat om kennis over de democratische rechtsstaat en de democratische samenleving en over de spelregels die hieraan ten grondslag liggen.⁵⁰ De beginselen vrijheid en gelijkheid, in onderling verband beschouwd, vormen daarvan de basis en essentie.⁵¹ Maatschappelijk (sociaal-cultureel) burgerschap dat verder gaat dan wat nodig is om een democratische samenleving te dragen, hoort bij de doelen van onderwijs, maar kan door scholen verschillend ingevuld worden.⁵² Moreel burgerschap behoort in een democratische rechtsstaat tot de vrijheidssfeer van de burger. De politiek-juridische dimensie staat in de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs dus voorop.

De democratische rechtsstaat heeft in essentie een voorwaardelijk karakter. Volgens de raad is het zuiverder om de beginselen en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat niet te zien als basiswaarden, maar als basale voorwaarden voor een pluriforme samenleving. De toelichting brengt dit tot uitdrukking: "Deze waarden bieden een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven".⁵³ Voor de raad is dit een kernpassage in de toelichting. Het is zaak de rest van de toelichting hiermee consistent te laten zijn. Dit vergt dat passages die normatieve pluriformiteit uitsluiten, worden aangepast.

Nederland is een land van minderheden, die het met elkaar oneens mogen zijn. In een open en vrije samenleving komen verschillen in waarden en opvattingen voor. De democratische rechtsstaat is in de eerste plaats het kader waarbinnen die diversiteit kan bestaan en dat samenleven bij diversiteit mogelijk maakt.⁵⁴ De democratische rechtsstaat is de infrastructuur die aan waardenpluriformiteit voorafgaat. Binnen dat kader hoort er altijd ruimte te zijn voor debat en uiteenlopende opvattingen, juist ook binnen het onderwijs.

Precies vanwege dit voorwaardelijke karakter moet het hele onderwijs er aandacht aan besteden. Leerlingen leren zich te conformeren aan de democratische rechtsstaat in die zin als gedeeld en verbindend kader waarbinnen iedereen in wederkerigheid in gelijke mate aanspraak maakt op vrijheid.

Ook om een andere reden is het verstandig om de basisprincipes van de democratische rechtsstaat als voorwaarden te zien. De overheid doet er volgens de raad goed aan om de wettelijke burgerschapsoverdracht niet te presenteren als een set waarden die tegenover andere waarden staan, of als iets wat de meerderheid belangrijk vindt en aan minderheden oplegt. Dat zet conflicten en tegenstellingen alleen maar aan. Bovendien is debat dan uitgesloten, omdat afwijkende opvattingen bij voorbaat buiten de orde geplaatst worden. De essentie van de democratische rechtsstaat als kader voor waardendiversiteit betekent juist dat zijn principes en uitgangspunten boven een dergelijke confrontatie staan. In een democratie hoort de meerderheid bovendien altijd rekening te houden met minderheden. Duidelijk dient te zijn dat het niet gaat om waarden die de meerderheid gekozen heeft ("breed gedragen waarden") waaraan anderen zich moeten conformeren, maar om basisvoorwaarden voor een democratische samenleving: waarden die nodig zijn om een samenleving mogelijk te maken waarin iedereen in gelijke mate vrijheid geniet. Ze zijn geen kwestie van consensus of meerderheidsbesluitvorming. In lijn daarmee is

⁴⁹ Onderwijsraad, 2012.

⁵⁰ Onderwijsraad, 2012.

⁵¹ Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P. & Widdershoven, R.J.G.M. (1997), *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, p.20.

⁵² Onderwijsraad (2002), *Samen leren leven*, p.14.

⁵³ Memorie van toelichting, p.12. Zie ook Onderwijsraad, 2012, p.26.

⁵⁴ Frissen, P. (2007), *De Staat van Verschil*; Sacks, J. (2003), *The Dignity of Difference: How to Avoid the Clash of Civilizations*. *The Review of Faith & International Affairs*, 7(2), 37-42. Zie ook De Winter, 2004, p.47; Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*.

het van belang te benadrukken dat de wettelijke bepaling zich richt op alle jongeren, ongeacht hun achtergrond. Het is geen zaak van iets wat Nederlanders automatisch al hebben en wat nieuwkomers moeten verwerven.

Reduceer burgerschapsonderwijs niet tot socialisatie

Burgerschap loopt door alle drie de doeldomeinen van het onderwijs heen. Het draait nadrukkelijk niet alleen om socialisatie. In de inleiding van de toelichting wordt het vormen van leerlingen tot betrokken burgers niettemin gepresenteerd als een onderdeel van "de maatschappelijke toerusting van jongeren; de socialisering".⁵⁵ Ook elders in de toelichting klinkt door dat het zou gaan om inwijding van kinderen en jongeren in "de Nederlandse samenleving" of "de Nederlandse cultuur". De raad wijst erop dat burgerschapsonderwijs ook een belangrijke kenniscomponent heeft. Kennis van de instituties, spelregels en de werking van politieke systemen is essentieel. Daarnaast komt bij burgerschapsonderwijs ook persoonsvorming kijken. Leerlingen leren om zich kritisch-constructief tot de democratische samenleving te verhouden en de democratische samenleving mee vorm te geven.⁵⁶

5 Pas voorgestelde wettekst aan

De voorgaande overwegingen brengen de raad tot de aanbeveling om de voorgestelde wettekst aan te passen. De raad bepleit een korte, eenvoudige en robuuste bepaling in de onderwijswetten, met een meer expliciete uitwerking in de kerndoelen en eindtermen. Dat maakt de wettelijke burgerschapsopdracht minder tijdgevoelig en minder kwetsbaar voor meerduidige interpretatie en verwarring. Een eenvoudige en robuuste aanduiding van de burgerschapsopdracht op het niveau van de wet, vergt enkele wijzigingen in de voorgestelde wettekst. Daarnaast behoeft de toelichting het nodige werk.

De raad suggereert een alternatieve tekst. Hieronder licht hij de voorgestelde wijzigingen toe.

⁵⁵ Memorie van toelichting, p.5.

⁵⁶ Onderwijsraad, 2016.

Artikel 8 Wet op het primair onderwijs 'Uitgangspunten en doelstelling onderwijs'			
	Huidige wettekst	Wettekst volgens wetsvoorstel	Suggestie voor een alternatieve wettekst door de Onderwijsraad
Lid 3	<p>Het onderwijs:</p> <p>a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,</p> <p>b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en</p> <p>c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.</p>	<p>Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:</p> <p>a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en</p> <p>b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving.</p>	<p><i>Het onderwijs bevordert democratisch burgerschap op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:</i></p> <p><i>a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de universeel geldende en fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en</i></p> <p><i>b. het ontwikkelen van de competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan een pluriforme, democratische samenleving.</i></p>
Lid 3a		<p>Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.</p>	<p><i>De opdracht als bedoeld in het derde lid onder a en b wordt verder uitgewerkt in de kerndoelen als bedoeld in artikel 9, vijfde lid.</i></p>

Kies voor 'democratisch burgerschap'

Zoals hierboven betoogd, bestaat de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs, die voor alle scholen verplicht hoort te zijn, uit de basisprincipes van de democratische rechtsstaat als voorwaardelijk kader voor een pluriforme samenleving. Deze wijziging brengt dat tot uitdrukking en richt de wettelijke opdracht veel strakker op die kern, terwijl termen als actief, sociale cohesie en 'maatschappelijke en sociale' veel meer tot de sociaal-culturele en morele dimensies van burgerschap behoren, die door scholen of burgers zelf ingevuld mogen en moeten worden.

De raad benadrukt dat burgerschapsonderwijs breder is dan de hier voorgestelde wettelijk voorgeschreven, gemeenschappelijke kern. Het "in ieder geval" geeft aan dat het gaat om een niet-limitatieve opsomming. Daarbij is het wel van belang dat helder is dat "in ieder geval" uitdrukt dat bij burgerschapsonderwijs meer aan bod komt dan wat wettelijk voorgeschreven is en niet dat de wettelijke opdracht meer kan omvatten dan wat expliciet benoemd wordt. De wettelijke burgerschapsondacht mag er geen open norm door worden.

Laat expliciete verwijzing naar de Grondwet achterwege

De raad meent dat de frase "zoals verankerd in de Grondwet" beter weggelaten kan worden. Volgens de toelichting dient deze frase om te expliciteren "dat de Grondwet de ruggengraat vormt van de Nederlandse democratische rechtsstaat".⁵⁷ Het is de vraag of de Grondwet echt een duidelijke en uitputtende basis verschaft voor het burger-

⁵⁷ Memorie van toelichting, p.21.

schapsonderwijs. De Grondwet ontbeert een preambule of algemene bepaling waarin basisprincipes tot uiting worden gebracht. De Staatscommissie Grondwet wees er in 2010 op dat de Grondwet vooral “een basiswet is die overheidsinstellingen creëert, daaraan bevoegdheden toekent, de uitoefening van die bevoegdheden regelt [...] en grondrechten van de burgers bevat”, terwijl “[s]lechts een beperkt aantal regels in de Grondwet [...] de burger rechtstreeks [betreft]”.⁵⁸ De grondrechten zijn bovendien vooral geformuleerd vanuit het perspectief van de verticale relatie tussen burger en overheid. De meeste grondrechten zijn zodanig geformuleerd dat ze zich niet lenen voor horizontale toepassing in relaties tussen burgers, zonder dat de wetgever een vertaalslag maakt.

Maak duidelijk dat gerichtheid op pluriformiteit bij de democratische rechtsstaat hoort

De raad pleit ervoor pluriformiteit expliciet in de wettelijke opdracht te blijven benoemen. Aandacht voor en actieve kennismaking met andere opvattingen en achtergronden – omgaan met en acceptatie van diversiteit – hoort bij burgerschapsonderwijs. De huidige wettelijke bepaling is inderdaad te eenzijdig gericht op diversiteit,⁵⁹ zoals de raad zelf eerder ook stelde.⁶⁰ Dat burgerschap een veel bredere inhoud omvat, doet echter niet af aan de omstandigheid dat pluriformiteit tot de essentie van de democratische rechtsstaat en mensenrechten behoort. Terecht spreekt de toelichting een aantal malen over “de pluriforme samenleving”, “mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen” en “onze pluriforme, democratische samenleving”.⁶¹ Tegelijk stelt de toelichting dat burgerschapsonderwijs meer op eenheid en wat verbindt gericht dient te worden⁶² en wordt gesproken van “de Nederlandse cultuur”. Dergelijke passages in de toelichting – in combinatie met het geheel schrappen van woordelijke verwijzingen naar pluriformiteit in de wet – kunnen de suggestie wekken dat het onderwijs niet meer op pluriformiteit gericht zou hoeven te zijn en dat een monocultureel perspectief in combinatie met enkele gedeelde basiswaarden zou volstaan. De raad zou het onwenselijk vinden als scholen die conclusie uit de wijziging van de wettelijke burgerschapsopdracht trekken.

Schrap “Nederlandse” in lid 3, onder b

De raad beveelt aan om het bijvoeglijk naamwoord “Nederlandse” uit het voorgestelde onderdeel b van lid 3 te schrappen.

Toevoeging van het begrip “Nederlandse democratische samenleving” in de voorgestelde wettekst stuit ten eerste op bezwaren van wetsinterpretatieve aard. Het kan tot verwarring leiden. Onduidelijk is wat de toevoeging Nederlandse in de wettekst betekent. Deze combinatie van woorden kan namelijk op meerdere manieren geïnterpreteerd worden. Wordt hier tot uitdrukking gebracht dat het gaat om hoe we in Nederland aan democratie vorm willen geven? De “Nederlandse democratische samenleving” is dan een specifieke vorm van een democratische samenleving. Of zijn “Nederlandse” en “democratische” hier nevenschikt? In dat laatste geval gaat het om de Nederlandse samenleving en een democratische samenleving. Dat zou de vraag oproepen wat de verhouding tussen die twee is. Overigens is de expliciete toevoeging van ‘Nederlandse’ ook overbodig. Buiten kijf staat dat de onderwijswetten zich vanwege hun territoriaal bereik op Nederland richten en dat Nederlandse scholen hun leerlingen voorbereiden op de Nederlandse samenleving.

Ten tweede miskent het expliciet opnemen van Nederlandse dat burgerschap gelaagd is.⁶³ Een expliciete verwijzing naar “Nederlandse samenleving” kan suggereren dat burgerschapsonderwijs een eenzijdige of zelfs exclusieve nationale oriëntatie heeft. Burgerschap gaat echter ook om deel uitmaken van en betrokkenheid bij de

⁵⁸ Staatscommissie Grondwet (2010), *Rapport Staatscommissie Grondwet*, p.23-24.

⁵⁹ Memorie van toelichting, p.11.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2012, p.42.

⁶¹ Memorie van toelichting, p.12-13.

⁶² Memorie van toelichting, p.20.

⁶³ Onderwijsraad, 2003, p.59-60, 63-64, 66-68; Onderwijsraad, 2012, p.18.

schoolgemeenschap en om omgangsvormen binnen de school. Een belangrijk deel van burgerschap gaat veel meer om de tastbare, eigen omgeving en sociale netwerken van jongeren, het mesoniveau van maatschappelijk burgerschap dat zich in het algemeen niet op het schaalniveau van het gehele land zal afspelen. Aan de andere kant kent burgerschap ook Europese en internationale dimensies (wereldburgerschap).⁶⁴

Voer geen wettelijke zorgplicht voor de schoolcultuur in

De Onderwijsraad staat afwijzend tegenover de invoering van een wettelijke zorgplicht van het bevoegd gezag voor de schoolcultuur. Buiten twijfel staat dat het tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag behoort om te zorgen voor een schoolklimaat waarbinnen iedereen zich veilig voelt.⁶⁵ De raad vindt het ook wenselijk als schoolbesturen werken aan omgangs- en werkvormen binnen de school waardoor de school een oefenplaats voor democratie is en leerlingen een democratische cultuur door debat en dialoog actief ervaren.⁶⁶ Niettemin meent de raad dat het vertalen van die verantwoordelijkheid naar een wettelijke zorgplicht waarop schoolbesturen afgerekend kunnen worden, onhoudbaar is. In de eerste plaats is een dergelijke zorgplicht niet handhaafbaar en voor een bevoegd gezag niet uitvoerbaar. Zo'n wettelijke norm voor een van de partijen binnen een schoolgemeenschap past niet bij het complexe en praktische karakter van cultuur, die iedere dag weer opnieuw met elkaar gemaakt wordt. Juist binnen een open en democratische cultuur kan het bestuur een dergelijk vergaande verantwoordelijkheid voor uitspraken van iedereen die binnen de schoolorganisatie bij het onderwijs betrokken is, niet waarmaken. In de tweede plaats levert dit een te grote ingreep in de inrichtingsvrijheid op, zeker als in deze zorgplicht wordt gelezen dat de schoolorganisatie en het onderwijs volgens bepaalde omgangs- en werkvormen ingericht moeten worden. Daarbij komt dat een wettelijke regeling niet nodig is voor zover zo'n onderwijsomgeving onderwijskundig en didactisch instrumenteel is voor de inhoudelijke doelen van burgerschapsonderwijs. Het vloeit dan immers logisch uit de inhoudelijke opdracht voort, omdat een onderwijsomgeving consistent hoort te zijn met de doelen van het onderwijs. Dan volstaat het dat de inspectie kan kijken of doelgericht en samenhangend aan de inhoudelijke doelen gewerkt wordt.

6 Zorg voor een betere operationalisering van de burgerschapsopdracht

Een aangescherpte wet volstaat niet om verbetering van het burgerschapsonderwijs te realiseren. Er is meer nodig. Er zal een vertaling moeten plaatsvinden naar curriculum, deskundigheidsbevordering, visie van schoolbesturen en scholen, pedagogische en didactische keuzes en goede instrumenten om in kaart te brengen wat de verrichtingen van scholen in het kader van burgerschap tweeegebrenge.

De eerste vervolgstap is een gedegen uitwerking van de wettelijke burgerschapsopdracht in kerndoelen en eindtermen.

Op zichzelf biedt de voorgestelde wettekst onvoldoende duidelijkheid over wat precies van scholen verwacht wordt. Bij gebrek aan een goede uitwerking hiervan in de wet en de eindtermen en kerndoelen, komt de inspectie van het onderwijs in de lastige positie dat zij die onduidelijkheid moet omzetten in heldere, zichtbare indicatoren. De inspectie heeft immers de taak om erop toe te zien dat scholen hun burgerschapsopdracht naar behoren vervullen. De raad zou dat onwenselijk vinden.⁶⁷ Als de overheid invulling geeft aan de burgerschapsopdracht,

⁶⁴ Onderwijsraad, 2003; Onderwijsraad (2016), *Internationaliseren met ambitie*; Onderwijsraad (2004), *Onderwijs in Europa. Europees burgerschap*.

⁶⁵ Onderwijsraad, 2012, p.17-18.

⁶⁶ Memorie van toelichting, p.14, 22; Onderwijsraad, 2012, p.17; 2017.

⁶⁷ Onderwijsraad (2014), *Doeltreffender onderwijstoezicht*.

hoort dat volgens democratische weg te gebeuren door de wetgever. Bovendien bestaat er bij operationalisering van een open norm al snel verwarring over de status van de aan het toezicht verbonden indicatoren en scheidt het onzekerheid voor scholen omdat toezichtkaders nogal eens aangepast worden.

De raad meent dan ook dat de geëigende weg om een eenvoudige en robuuste wettelijke opdracht nader in te vullen ligt in door lagere regelgevers vast te stellen kerndoelen en eindtermen.⁶⁸ De kerndoelen en eindtermen bieden gelegenheid voor een meer uitgebreide uitwerking per onderwijssector, die duiding geeft en context schetst.⁶⁹ Volgens de raad gaat het daarbij om een aanscherping van de bestaande kerndoelen. Hij voorziet geen nieuw cluster kerndoelen voor burgerschap. Bij democratie als kader voor staat en samenleving past een aantal te benoemen uitgangspunten en een set competenties voor democratisch handelen, die leerlingen binnen en door het onderwijs ontwikkelen. Zo oefenen zij democratisch gedrag en een democratische houding.⁷⁰ Welke competenties het betreft vergt nadere uitwerking. De curriculumhervorming biedt daarvoor de geëigende weg, waarbij geput kan worden uit het nodige materiaal dat voorhanden is.⁷¹

Een tweede stap is scholen handvatten bieden om vast te stellen hoe succesvol hun burgerschapsonderwijs is. Daarmee kan inzichtelijk gemaakt worden of Nederlandse scholen aan hun burgerschapsopdracht voldoen. De wettekst stelt nu dat "samenhangend en doelgericht" aan burgerschap moet worden gewerkt. Maar alleen het opnemen hiervan bewerkstelligt niet dat dat ook gebeurt. De overheid kan de ontwikkeling en verspreiding van diverse goede instrumenten stimuleren.

Een derde stap is dat de overheid scholen goede ondersteuning biedt bij hun burgerschapsonderwijs. Zoals de toelichting stelt is inderdaad een brede aanpak nodig. De inspectie constateert dat er onderwijskundig nog het nodige aan burgerschapsonderwijs schort, maar stelt ook vast dat bij scholen geen sprake is van onwil om burgerschapsonderwijs vorm te geven.⁷² Als het erom gaat dat scholen niet goed weten wat ze aan moeten met burgerschapsonderwijs en dat docenten handelingsverlegenheid ervaren in de omgang met bepaalde groepen of onderwerpen, is meer nodig dan een wetwijziging. De raad vindt dat scholen van de overheid steun mogen verwachten bij de uitvoering van hun burgerschapsopdracht. De raad denkt daarbij aan voldoende bekostiging, informatieverschaffing, mogelijkheden tot het uitwisselen van goede ervaringen en het stimuleren van systematische kennisopbouw.⁷³ Afgaande op het onderzoek van de inspectie zit het probleem ook in vertaling van de wettelijke opdracht op schoolniveau en de facilitering van scholen.⁷⁴ Zo zal burgerschap goed verankerd moeten worden in het curriculum. Dat hoort meegenomen te worden in de in voorbereiding zijnde curriculumherziening.

Tot slot

De Onderwijsraad onderschrijft, kortom, de ambitie om te komen tot een goede, aangescherpte burgerschapsopdracht voor scholen. De raad onderschrijft de noodzaak van een wettekst waarin duidelijk staat wat de gemeenschappelijke kern van burgerschap is, voor alle scholen en schoolsoorten. Zo'n duidelijke wet geeft richting bij de ontwikkeling van kerndoelen en eindtermen, van leerlijnen, van uitgewerkte curricula en van instrumenten om het succes van burgerschapsonderwijs inzichtelijk te maken. De voorgestelde wettekst biedt die duidelijkheid niet. In dit advies heeft de raad uiteengezet waar het nog aan schort in de onderbouwing, de conceptualisering en de operationalisering van de voorgestelde wettekst. De raad adviseert u om de voorgestelde wettekst en de toe-

⁶⁸ Zie ook Mentink, 2012, p.21.

⁶⁹ Onderwijsraad, 2012, p.40-42.

⁷⁰ Onderwijsraad, 2017, p.28.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2012, p.11, 14-15; Onderwijsraad, 2017, p.28.

⁷² Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.3, 15.

⁷³ Onderwijsraad, 2012, p.24-25, 27-33.

⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.14, 29-34.

Ons kenmerk
20180242/1170


Pagina
15/15

lichting aan te passen, de toelichting te herschrijven en voor een betere operationalisering van de burgerschapsopdracht te zorgen.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim