

Leidt de verduidelijking van de burgerschapsopdracht tot meer duidelijkheid?

Door Ivo Pertijs

Inleiding

In augustus 2021 treedt de nieuwe burgerschapswet in werking.¹ Het betreft een verduidelijking van de burgerschapsopdracht zoals die sinds 2006 in de sectorwetten is opgenomen. De regering somde verschillende redenen op waarom een verduidelijking van deze wetgeving nodig was. Zo konden scholen de burgerschapsopdracht uitvoeren op een manier die niet in overeenstemming was met de bedoeling van de wetgever.² Ook bleek het vanwege de algemene formulering van de burgerschapsopdracht voor scholen lastig om een vertaalslag te maken van de burgerschapsopdracht naar een samenhangend onderwijsaanbod.³ Bovendien hadden scholen volgens de regering onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs en bleek de huidige burgerschapsopdracht te weinig verplichtend.⁴ De Inspectie beschikte over onvoldoende handvatten voor handhaving.⁵

In november 2020 stemde de Tweede Kamer in met een gewijzigd voorstel van wet. Naar verwachting is er ook in de Eerste Kamer voldoende steun voor het voorstel. Voor scholen is het van belang om tijdig te anticiperen op de nieuwe burgerschapsopdracht. Wat wordt er vanaf volgend schooljaar van scholen concreet verwacht? Wat is de relatie tussen de aangescherpte burgerschapsopdracht en het curriculum? Hoeveel vrijheid behouden scholen om hun burgerschapsonderwijs vorm te geven? Hoe gaat het toezicht op de naleving van de burgerschapsopdracht eruitzien? Voor de beantwoording van deze en andere vragen worden voorbeelden uit het voortgezet onderwijs gebruikt en verwezen naar wetgeving die voor deze sector relevant is.⁶

Nederlandse wetteksten zijn, in vergelijking met wetteksten in sommige andere landen, relatief kort.⁷ Dit geldt ook voor het huidige én het toekomstige artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) waarin de burgerschapsopdracht is opgenomen. In de meeste

¹ Op het moment van schrijven is deze wet nog niet door de Eerste Kamer aangenomen. In juni 2021 behandelt de Senaat het wetsvoorstel.

² Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, p. 10. Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

³ Zie het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK):

<https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

⁴ Zie het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK):

<https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

⁵ Zie het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK):

<https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

⁶ De reden hiervoor is dat de auteur werkzaam is in het voortgezet onderwijs.

⁷ Bruijn, M., Koornstra, J., Roorda, B., Schilder, A. E., & Brouwer, J. (2020). Over vermeende wethistorische rechtsvinding en selectieve interpretatie. *Ars aequi*, 2020 (Februari), 161-167.

[AA20200161]. <https://arsaequi.nl/product/over-vermeende-wethistorische-rechtsvinding-en-selectieve-interpretatie/> (geraadpleegd op 14 mei 2021) De auteurs maken een vergelijking met Engelse en Amerikaanse wetgevers.

gevallen kan uit de wetshistorie de bedoeling van de wetgever worden afgeleid.⁸ In Nederland is het “goed wetgevingsgebruik” om wettelijke regelingen toe te lichten.⁹ Een voorbeeld daarvan is de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel. Lochems stelt dat uit de soms zeer omvangrijke toelichting blijkt dat een degelijke verkenning en analyse van de onderhavige problematiek gebruikelijk is.¹⁰ Hoewel de wetgever met “deugdelijke motieven” het wetsvoorstel kan toelichten, vormt de toelichting geen formele rechtsbron.¹¹ Eijlander en Voermans benadrukken dat de betekenis van een regeling nooit afhankelijk gemaakt mag worden van een toelichting.¹² In rechtszaken waarbij scholen en de Inspectie het niet eens waren over de verplichtingen die voortvloeien uit de huidige burgerschapsopdracht, kwamen rechters op basis van de wet en de wetsgeschiedenis tot een oordeel. Het is niet ondenkbaar dat ook de nieuwe burgerschapsopdracht tot rechtszaken leidt. Daarom wordt er in deze paper uitgebreid op de wetshistorie ingegaan.

In de paper staat de volgende vraag centraal: *Leidt de verduidelijking van de burgerschapsopdracht tot meer duidelijkheid?* Voor de beantwoording van deze vraag volgt eerst een korte beschrijving van de voorgeschiedenis gevolgd door een analyse van de wettekst (artikel 17 Wvo) en de wetshistorie van de nieuwe burgerschapsopdracht. De paper sluit af met een conclusie.

Korte voorgeschiedenis

De burgerschapsopdracht is een deugdelijkheidseis. Het gaat om een basiskwaliteit waar scholen zich aan moeten houden. De Inspectie houdt conform artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) toezicht op de burgerschapsopdracht.¹³ Mentink, Vermeulen en Zoontjens noemen deugdelijkheidseisen “de inhoudelijke kern van wat men ten aanzien van het onderwijsproces ‘regelwaardig’ vindt.”¹⁴ De burgerschapsopdracht raakt aan de vrijheid van richting. Zoontjens stelt dat de vrijheid van richting “in sterke mate een relationele vrijheid” is waarvan “de omvang ook wordt bepaald door de ruimte die er in de loop der tijd door de wetgeving, het bestuur en de rechtspraak aangegeven is.”¹⁵ Volgens Vermeulen is de wetgever de primaire interpretator van artikel 23 GW.¹⁶ Lange tijd koos de wetgever er niet voor om een burgerschapsopdracht als deugdelijkheidseis in de wetgeving op te nemen. De Jong constateert dat burgerschapsvorming in de door hem onderzochte periode (1945-1985) in Nederland nooit echt van de grond kwam. De angst voor indoctrinatie was debet

⁸ Bruijn, M., Koornstra, J., Roorda, B., Schilder, A. E., & Brouwer, J. (2020). Over vermeende wetshistorische rechtsvinding en selectieve interpretatie. *Ars aequi*, 2020 (Februari), 161-167. [AA20200161]. <https://arsaequi.nl/product/over-vermeende-wetshistorische-rechtsvinding-en-selectieve-interpretatie/> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

⁹ Eijlander, P. en Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 172

¹⁰ Lochem, P.J.M. van (2020). *Wetgeving door de instituten van de staat*. In: Muller, E.R., Kummerling H.R.B.M. en Nehmelman, R. (2020). *Instituten van de staat*. Deventer: Wolters Kluwer. p. 599

¹¹ Eijlander, P. en Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 174

¹² Eijlander, P. en Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 177

¹³ Wet op het onderwijstoezicht: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2021-02-01> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

¹⁴ Mentink, D., Vermeulen, B.P. en Zoontjens, P.J.J. (2021). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021* (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

¹⁵ Zoontjens, P.J.J. (2019). *Onderwijsrecht*. Den Haag: Boom juridisch. p. 43

¹⁶ Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier. p. 23

aan deze geschiedenis.¹⁷ “Of het nu gaat om de staat, gemeenschappen, een maatschappijleerdocent, of een actiegroep, de vraag is steeds hoe die beïnvloeding vorm moet krijgen en hoever zij mag gaan”, aldus De Jong.¹⁸ In de jaren negentig ontstond er meer aandacht voor de socialiseringsfunctie van het onderwijs.¹⁹ In 1992 vroeg de toenmalige Onderwijsminister expliciet aandacht voor de pedagogische opdracht van het onderwijs.²⁰ Door de maatschappelijke onrust nam na de eeuwwisseling de urgentie om systematisch aandacht aan burgerschap in het onderwijs te besteden toe.²¹ De Onderwijsraad²² en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)²³ adviseerden de regering om op scholen meer aandacht aan burgerschap te besteden. De regering nam het voorstel van de Onderwijsraad over om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming.²⁴ Het initiatief voor deze wetgeving kwam niet alleen van de regering. De uiteindelijke wettekst was een coproductie van Kamerleden die een initiatiefwetsvoorstel indienden en de regering. In de definitieve tekst legde de wetgever, rekening houdend met artikel 23, lid 5 GW (vrijheid van richting), weinig vast over de inhoud van de burgerschapsopdracht en legde het eigenaarschap van het burgerschapsonderwijs bij scholen.²⁵ Artikel 17 Wvo luidde (en luidt nog steeds²⁶):

Het onderwijs:

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

De wet trad op 1 februari 2006 in werking. De door de wetgever beoogde effecten van de burgerschapsopdracht aan scholen bleven uit. De Inspectie van het Onderwijs sprak van een stagnatie.²⁷ De Inspectie zag weinig vorderingen in de richting van een geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod.²⁸ Bovendien bleven de

¹⁷ De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*. p. 297. <http://hdl.handle.net/2066/130052> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

¹⁸ De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*. p. 297. <http://hdl.handle.net/2066/130052> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

¹⁹ Dijkstra, A.B., Ten Dam, G., Hooghoff, H. en Peschar, J. (2010). *Scholen voor burgerschap? Een inleiding*. In: Peschar, J. Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., Ten Dam, G. (red.) (2010). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Apeldoorn: Garant. p. 20

²⁰ Dijkstra, A.B., Ten Dam, G., Hooghoff, H. en Peschar, J. (2010). *Scholen voor burgerschap? Een inleiding*. In: Peschar, J. Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., Ten Dam, G. (red.) (2010). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Apeldoorn: Garant. p. 20

²¹ Zoontjens, P.J.J. (2019). *Onderwijsrecht*. Den Haag: Boom juridisch. pp. 198-199

²² Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad. p. 64-65 (over de doelbepaling)

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van gedrag*. Den Haag: WRR. p. 268

²⁴ *Kamerstukken II 2019–2020*, 35 352, nr. 3, p. 5

²⁵ *Kamerstukken II 2019–2020*, 35 352, nr. 3, pp. 5-6

²⁶ Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2021-01-01/#TiteldeelIII_AfdelingI_HoofdstukI_Paragraaf1_Artikel17 (geraadpleegd op 22 mei 2021)

²⁷ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. p. 25

²⁸ Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. p. 209

resultaten van Nederlandse leerlingen in internationaal vergelijkend onderzoek achter.²⁹ Als de Inspectie concludeert dat twee scholen zich niet aan de burgerschapsopdracht houden, oordelen rechters dat ‘iets’ aan burgerschap doen al voldoende is om aan de wettelijke opdracht te voldoen.³⁰ In 2012 volgde er een nieuw advies van de Onderwijsraad met de aanbeveling om de burgerschapsopdracht aan te passen.³¹ De regering deelde de zorgen over de wijze waarop scholen vormgaven aan de burgerschapsopdracht en kondigde een verduidelijking van de wetgeving aan.³² Dit voornemen werd in 2017 geconcretiseerd.

Nieuwe burgerschapsopdracht

In oktober 2017 trad het kabinet Rutte-III aan. De nieuwe regering sprak haar zorg uit dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is en dat een verduidelijking van de wettelijke opdracht daarom nodig is, zodat de Inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven.³³ Een school moet volgens de regering “in al haar uitingen” blijven handelen in lijn met de democratische rechtsstaat.³⁴ De regering meent dat de nieuwe burgerschapsopdracht een vereenvoudiging is ten opzichte van de huidige wettelijke opdracht die “tot driemaal toe op verschillende wijze het thema diversiteit adresseert, nodeloos complex is en te eenzijdig gericht op het thema diversiteit.”³⁵ Ruim drie jaar later stemde de Tweede Kamer in met de wetswijziging. Het betrof een gewijzigd voorstel van wet.³⁶ De nieuwe tekst van artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs³⁷ komt te luiden:

Artikel 17. Actief burgerschap en sociale cohesie

1. *Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:*
 - 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 het handelen naar deze basiswaarden op school;*
 - 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 pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; en*

²⁹ Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs p. 211

³⁰ Zie ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541 en Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

³¹ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad

³² *Kamerstukken II 2016/2017*, 34 550 VIII, nr. 125, pp. 6-9 (funderend onderwijs)

³³ *Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst*, p. 10. Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

³⁴ *Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst*, p. 10 Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

³⁵ *Kamerstukken II 2019–2020*, 35 352, nr. 3, p. 10

³⁶ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, A (herdruk)

³⁷ Zoals in de inleiding aangegeven verwijst ik in deze paper alleen naar wetgeving voor het voortgezet onderwijs

c. het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het eerste lid, onder c, genoemde verschillen.

De wettekst is aanzienlijk langer, dan de huidige wettelijke burgerschapsopdracht. Het is niet altijd mogelijk om de bedoeling van de wetgever alleen op basis van de grammaticale uitleg te achterhalen. Hiervoor is in eerste instantie raadpleging van de memorie van toelichting nodig.

Eerste lid

In het eerste lid van artikel 17 Wvo valt het woord *bevorderen* op. De regering koos voor een actieve formulering van de burgerschapsopdracht waarbij bevorderen leidt tot een verplichting.³⁸ In het eerste lid gebruikt de regering de termen actief burgerschap en sociale cohesie. De regering noemt dit algemene, overkoepelende begrippen die scholen in het kader van de onderwijsvrijheid veel ruimte bieden om burgerschapsvorming op de eigen school in te vullen.³⁹ Onder actief burgerschap verstaat de regering “de bereidheid en het vermogen om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren.”⁴⁰ Het begrip sociale cohesie, dat in de plaats komt van het begrip sociale integratie, legt volgens de regering “sterker nadruk op gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, ongeacht ieders achtergrond.”⁴¹ Scholen worden verplicht om actief burgerschap en sociale cohesie op een doelgerichte en samenhangende wijze te bevorderen. Een school moet niet alleen een visie ontwikkelen (die verplichting is niet nieuw), maar die visie moet ook tot uitdrukking komen in het onderwijsprogramma zodat er “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.”⁴²

Onderdeel a

In de memorie van toelichting noemt de regering dit onderdeel de eerste gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs. Het onderwijs moet zich in ieder geval herkenbaar richten op drie onderdelen. Bij onderdeel a gaat het om respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. In de wettekst staat niet wat de basiswaarden zijn. Deze worden wel in de memorie van toelichting genoemd. Het gaat om drie basiswaarden die afgeleid zijn uit menselijke waardigheid: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.⁴³ In de memorie van toelichting heeft de regering het ook over vier basiswaarden waarbij menselijke waardigheid één van de vier basiswaarden is.⁴⁴

³⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 9

³⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 9

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 10

⁴¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 10

⁴² Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 10

⁴³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 12

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 13

Voor de invulling van de kenniscomponent stelt de regering dat aansluiting bij de samenhangende kerndoelen gezocht moet worden.⁴⁵ Scholen moeten niet alleen de kennis van, het respect voor en het inzicht in de basiswaarden bevorderen, maar ook “in de onderlinge spanning die die waarden kunnen oproepen.”^{46 47} De memorie van toelichting bevat een suggestie (“een mogelijke manier”) hoe scholen de basiswaarden in hun onderwijs “zouden kunnen belichten”, namelijk door “herkenbaar aandacht te besteden aan de vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie.”⁴⁸ In deze passage valt de woordkeuze “zouden kunnen” in relatie tot de genoemde basiswaarden op. Bovendien noemt de regering in dit tekstdeel ook andere basiswaarden. Hierbij verwijst de regering naar een Inspectierapport uit 2010, maar de betreffende basiswaarden waren al eerder in het toezichtkader van de Inspectie opgenomen.⁴⁹ Wat bij onderdeel a verder opvalt is de verwijzing naar universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden oftewel de aanwezigheid van internationale afspraken in de burgerschapsopdracht. In de memorie van toelichting verwijst de regering naar specifieke Europese en internationale verklaringen en verdragen.⁵⁰

Onderdeel b

Onderdeel b is volgens de regering de tweede gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs. In dit onderdeel gaat het om de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties. De regering stelt in de memorie van toelichting dat het bij de ontwikkeling van competenties gaat 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” waarbij het begrip democratie niet alleen als politiek systeem wordt opgevat.⁵¹ Hierbij verwijst de regering naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2003 waarin staat dat “de samenleving kleine deugden moet bevorderen.”⁵² De regering neemt de opsomming van deze kleine deugden letterlijk uit het WRR-rapport over: “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, een zeker pragmatisme en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.”⁵³ De vraag is welke concrete plaats deze kleine deugden krijgen binnen de burgerschapsopdracht bij het leren functioneren in een democratische samenleving.

⁴⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 13

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 13

⁴⁷ In de memorie van toelichting geeft de regering een voorbeeld hoe scholen dit zouden kunnen doen: *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.*

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 13

⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezichtkader burgerschap en sociale integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. p. 8 (zie voetnoot 19 van het toezichtkader)

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, pp. 13-14

⁵¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 14

⁵² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2003). *Waarden, normen en de last van gedrag*. Den Haag: WRR. p. 166

⁵³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 35

Volgens de regering kan de invulling van dit deel van de burgerschapsopdracht nauw samenhangen met de identiteit van de school en zal de Inspectie zich bij het toezicht daarom terughoudend moeten opstellen.⁵⁴ Desondanks moet het bevorderen van democratische competenties herkenbaar onderdeel vormen van het onderwijs.⁵⁵ Door te benadrukken dat de Inspectie een terughoudende opstelling aan zal nemen bij het toezicht, onderscheidt dit onderdeel zich wezenlijk van onderdeel a.

Onderdeel c

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was er geen onderdeel c. Dit onderdeel is na een door Van den Hul, Kwint en Westerveld ingediend amendement toegevoegd. In de toelichting bij dit amendement pleiten de indieners ervoor om het aanleren van kennis over en respect voor allerlei verschillende groepen in de samenleving nadrukkelijk in de wet op te nemen.⁵⁶ Zo willen ze “excessen op scholen” in de toekomst voorkomen. Daarbij verwijzen de Kamerleden onder meer naar lesmethoden waarin staat dat jongens en meisjes geen oogcontact mogen maken of dat er (op religieuze gronden) beargumenteerd werd dat homoseksualiteit verwerpelijk is.⁵⁷ Volgens de indieners bevatte het wetsvoorstel geen duidelijke norm tot handelen. “Iemand kan kennis hebben van LHBT+-personen, maar hen nog steeds uitschelden en pesten, terwijl de indiener vindt dat we dat nu juist moeten willen voorkómen”, aldus de indieners die voor de formulering van hun amendement naar eigen zeggen zoveel mogelijk aansluiten bij artikel 1 GW.⁵⁸

Tweede lid

Het tweede lid bevat een zorgplicht voor het bevoegd gezag. In de memorie van toelichting gaat de regering hier uitgebreid op in. Volgens de regering geeft het onderwijspersoneel vorm aan de school als oefenplaats en moeten medewerkers het goede voorbeeld geven. “Het bevoegd gezag dient er zorg voor te dragen dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat structureel onderdeel uitmaken van de cultuur op school”, aldus de regering. De regering benadrukt dat de Inspectie pas optreedt als daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld bij “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.”⁵⁹

Artikel 24 en artikel 24a Wvo

In de memorie van toelichting verwijst de regering voor een aantal belangrijke elementen van de burgerschapsopdracht naar artikel 24 (schoolplan) en artikel 24a (schoolgids) Wvo.⁶⁰ In het schoolplan moet een beschrijving staan van de “uitwerking van de burgerschapsopdracht” en “de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een cultuur en oefenplaats waarin de basiswaarden actief centraal staan.”⁶¹ De regering benadrukt dat als het om burgerschap gaat, leerlingen eveneens een ononderbroken ontwikkelingsproces

⁵⁴ Kamerstukken II 2019–2020, 35 352, nr. 3, p. 15

⁵⁵ Kamerstukken II 2019–2020, 35 352, nr. 3, p. 18

⁵⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 35 352, nr. 29, p. 4

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/2021, 35 352, nr. 29, p. 4

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/2021, 35 352, nr. 29, p. 4

⁵⁹ Kamerstukken II 2019–2020, 35 352, nr. 3, p. 16

⁶⁰ De regering verwijst ook naar de artikelen 12 en 13 van de Wpo en de artikelen 21 en 22 Wec (zie de eerdere opmerkingen over het gebruik van voorbeelden uit het voortgezet onderwijs)

⁶¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 20

moeten kunnen doorlopen.⁶² Verder noemt de regering het belang van het regelmatig monitoren van (de ontwikkeling van) burgerschapscompetenties en stelt dat in het schoolplan moet staan hoe docenten ondersteund en gefaciliteerd moeten worden.⁶³ In de schoolgids moeten onder meer de onderwijsdoelen voor burgerschapsvorming en de nagestreefde resultaten staan.⁶⁴

Wetshistorie

Hoewel de wettekst duidelijk lijkt, is raadpleging van de memorie van toelichting noodzakelijk om de bedoeling van de wetgever te achterhalen. Kunnen daarmee alle vragen worden beantwoord? Het antwoord luidt *nee*. Dit blijkt uit de lange reeks (kritische) vragen die Kamerleden stelden nadat de regering het wetsvoorstel indiende. Zowel de vragen van Kamerleden als de antwoorden van de minister maken deel uit van de wetsgeschiedenis. Hoewel de risico's van de wetshistorische interpretatie (door rechters) bekend zijn⁶⁵, is raadpleging van de wetsgeschiedenis nodig om onderdelen van de burgerschapsopdracht te verhelderen. De volgende vijf onderdelen komen aan de orde: de algemene opdracht en de kerndoelen, de basiswaarden, het gelijkwaardigheidsprincipe, de zorgplicht en het toezicht.

Algemene opdracht en de kerndoelen

De burgerschapsopdracht is een algemene opdracht aan scholen. In de memorie van toelichting staat dat deze algemene opdracht 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."⁶⁶ De burgerschapsopdracht en de kerndoelen hebben een andere juridische grondslag.⁶⁷ De minister geeft aan dat de algemene burgerschapsopdracht, in tegenstelling tot de kerndoelen, niet specifiek gaan over wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Volgens hem is de burgerschapsopdracht "meer dan dat" en "laat ook meer ruimte voor eigen invulling door scholen dan de landelijk vastgestelde kerndoelen."⁶⁸ Het ontwikkelteam Burgerschap van Curriculum.nu ontwikkelde bouwstenen voor een landelijk curriculum burgerschapsonderwijs.⁶⁹ De opbrengsten van het ontwikkelteam vormen volgens de minister de basis voor de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen.⁷⁰ De minister noemt het "een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening" en "los daarvan" de algemene opdracht aan scholen te verduidelijken.⁷¹ Volgens de minister verandert er aan de verhouding tussen kerndoelen en eindtermen enerzijds en de burgerschapsopdracht

⁶² Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 20

⁶³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 20

⁶⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 21

⁶⁵ Wolthuis, A.J. (2008). Parlementair debat en wetshistorische interpretatie. *Ars aequi*, 57(9), 611-617 (via de VU Research Portal geraadpleegd op 21 mei 2021).

⁶⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 3

⁶⁷ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 3

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p. 6

⁶⁹ Zie <https://www.curriculum.nu/voorstellen/burgerschap/> In januari 2021 verklaarde de Tweede Kamer het traject van curriculumherziening controversieel.

⁷⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 3

⁷¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 4

anderzijds binnen het stelsel niets.⁷² Ook nu bestaan de burgerschapsopdracht en de kerndoelen en eindtermen naast elkaar.

De scheiding tussen de algemene burgerschapsopdracht en de kerndoelen en de eindtermen lijkt logisch, maar blijven ze van elkaar gescheiden in de praktijk? Naar aanleiding van Kamervragen laat de minister later weten dat de regering het van belang acht dat de burgerschapsopdracht en de op burgerschap gerichte kerndoelen goed op elkaar aansluiten.⁷³ Ook stelt hij dat scholen voor de invulling van de burgerschapscompetenties gebruik kunnen maken van sommige kerndoelen uit het curriculum, maar dan moeten scholen deze competenties wel in hun eigen burgerschapsvisie opnemen.⁷⁴ In de praktijk kan het voorkomen dat scholen wél aan de burgerschapsopdracht voldoen, maar niet aan de kerndoelen. De minister stelt dat de Inspectie dan “op grond van de bepalingen over onderwijshoud, en dus niet de algemene burgerschapsopdracht, zal kunnen handhaven.”⁷⁵ Dit geldt ook omgekeerd. Scholen die aan alle kerndoelen voldoen, voldoen daarmee niet automatisch aan de burgerschapsopdracht. Voor de burgerschapsopdracht moeten scholen immers een heldere visie op en uitwerking van het burgerschapsonderwijs ontwikkelen, burgerschapsopbrengsten evalueren en verantwoording over deze opbrengsten afleggen in zowel het schoolplan als de schoolgids.⁷⁶

Niettemin lijkt het niet ondenkbeeldig dat scholen voor hun burgerschapsvisie en -praktijk putten uit de kerndoelen, zeker als de kerndoelen inhoudelijk aansluiten op de wettelijke burgerschapsopdracht. De vraag is of scholen die gebruik willen maken van de onderwijsvrijheid om eigen leerdoelen op te stellen, belemmerd worden door (nieuwe) kerndoelen op het gebied van burgerschap.

Basiswaarden

In de memorie van toelichting gaat de minister in op de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en artikel 23. Hij stelt dat burgerschapsonderwijs “nauw verbonden is met de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen” waardoor de burgerschapsopdracht aan de vrijheid van onderwijs raakt.⁷⁷ Tegelijkertijd kan de wetgever kwaliteitseisen stellen en kan de gemeenschappelijke, verbindende kern van het burgerschapsonderwijs volgens de minister worden geborgd.⁷⁸ Wat deze gemeenschappelijke, verbindende kern is, staat in het wetsvoorstel beschreven.⁷⁹ In het wetsvoorstel worden basiswaarden niet geëxpliciteerd, maar in de memorie van toelichting noemt de regering vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit de drie algemeen aanvaarde

⁷² Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 2

⁷³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p. 6 In zijn antwoord zegt de minister het volgende over de bouwstenen: *De bouwstenen die gepresenteerd zijn gaan achtereenvolgens in op vrijheid en gelijkheid, macht en inspraak, democratische cultuur, identiteit, diversiteit, solidariteit, digitaal samenleven, duurzaamheid, globalisering, technologisch burgerschap en denken handelwijzen. De bouwstenen zijn uitgewerkt voor het po en de onderbouw van het vo en zien zowel op kennis als op hieraan gekoppelde vaardigheden. In de vervolgfase buigt een onafhankelijke wetenschappelijke commissie zich nog over de curriculumvoorstellen, alvorens de voorstellen als basis dienen voor herijkte kerndoelen en eindtermen.*

⁷⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p. 7

⁷⁵ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 22

⁷⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 4

⁷⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 2

⁷⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 2

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 2

basiswaarden.⁸⁰ De regering definieert het begrip vrijheid als volgt: “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.” Later vragen Kamerleden om een verduidelijking vanwege de complexe discussie over de basiswaarden waarop de minister in zijn antwoord met uitgebreidere definities van de basiswaarden komt.⁸¹ ⁸² De minister concretiseert hoe scholen de basiswaarden kunnen bevorderen. Zo kunnen scholen de basiswaarde vrijheid bevorderen door “aandacht te schenken aan autonomie en constitutionele vrijheden, waarbij de vrijheid van meningsuiting een centrale rol speelt.”⁸³ Volgens de minister hebben scholen de vrijheid om nadere invulling te geven aan de uitwerking, onderbouwing of duiding van de basiswaarden. De vaste kern is voor alle scholen leidend en “de genoemde elementen daarvan kunnen eenduidig worden toegepast en zullen in het onderzoekskader van de Inspectie worden toegevoegd.”⁸⁴ De minister stelt dat het een implementatie van het kader betreft. Het biedt de Inspectie (dus) geen ruimte om basiswaarden toe te voegen of te negeren.⁸⁵ Naar aanleiding van Kamervragen benadrukt de minister later dat het kabinet niet één burgerschapsvisie aan scholen wil opleggen.⁸⁶ Hij erkent dat de basiswaarden abstract zijn en dat er ruimte is bij de invulling daarvan, maar “wel binnen de kaders van de fungerende wet- en regelgeving.”⁸⁷ In een reactie op Kamervragen van de Senaatsfractie van de ChristenUnie herhaalt de minister dat scholen binnen de kaders interpretatieruimte behouden en dat de Inspectie terughoudend is bij het toezicht op de visie van scholen.⁸⁸ De minister zegt dat de Inspectie er wel scherp op toe zal zien of de visie van de school “conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt en alle onderdelen bevat die de wet en de toelichting daaraan stellen.”⁸⁹

In het advies over het conceptwetsvoorstel stelt de Onderwijsraad dat er geen consensus bestaat over de betekenis van begrippen zoals democratie en rechtsstaat.⁹⁰ De Onderwijsraad schrijft in dit advies dat de wetgever er rekening mee moet 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

⁸⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 12

⁸¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p.18

⁸² Ter illustratie: De uitgebreide definitie van het begrip luidt als volgt: *Vrijheid houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken, te geloven en te doen wat zij willen, zolang zij daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen in acht nemen en zich houden aan de wet. Zo is de vrijheid van meningsuiting essentieel voor een democratische samenleving. Het maakt een publiek debat mogelijk. De vrijheid van onderwijs, pers, vereniging, godsdienst en levensovertuiging zijn andere voorbeelden van vrijheden die essentieel zijn voor het functioneren van een democratische samenleving. Ze beschermen minderheden en zorgen dat eenieder onderdeel kan zijn van de samenleving en op georganiseerde wijze deel kan uitmaken van het publieke bestel. Ook de vrijheid om oppositie te voeren, een algemeen passief en actief kiesrecht en vrije en eerlijke verkiezingen zijn voorwaarden voor het hebben van een vrije democratische samenleving. Grondwettelijke vrijheden zijn echter nooit onbegrensd, omdat zij elkaar kunnen beperken en in het licht van de constitutionele orde als geheel moeten worden gezien.*

⁸³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p.20

⁸⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p.20

⁸⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p.20

⁸⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 35 352, nr. 34, p.45

⁸⁷ Kamerstukken II 2020/2021, 35 352, nr. 34, p.45

⁸⁸ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, E, p. 3

⁸⁹ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, E, p. 3

⁹⁰ Advies Onderwijsraad, 27 september 2018, p. 6

status en daarmee een andere betekenis krijgen.”⁹¹ De uitgebreidere toelichtingen die we in de Kamerstukken tegenkomen ten spijt, bestaat de kans dat scholen er een andere kijk op de basiswaarden nahouden, dan de minister of de Inspectie. De vraag is of het überhaupt mogelijk is om te komen tot definities waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden. Dat in de nieuwe wetgeving verwezen wordt naar de Grondwet en universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, biedt evenmin de garantie dat ruis weggenomen wordt. Zo merkt Voermans het volgende over Grondwetteksten op: “Grondwetteksten zijn in de meeste gevallen taai en niet om door te komen; technisch, vol jargon, soms gedateerd en veelal ook nog eens extra moeilijk toegankelijk omdat ze het resultaat zijn van zwaarbevochten compromissen, met talige spaghetti als gevolg.”⁹² Overigens schrijft Voermans later dat het waarschijnlijk niet eens zo erg is dat mensen de tekst van de Grondwet niet kennen, omdat het publiek meestal “wél de dragende ideeën en centrale concepten van grondwetten” kent.⁹³ Is dat laatste voldoende als een school en de Inspectie of de minister het niet met elkaar eens kunnen worden over de wijze waarop een school vormgeeft aan de burgerschapsopdracht? De Onderwijsraad adviseerde om de expliciete verwijzing naar de Grondwet achterwege te laten.⁹⁴

Gelijkwaardigheidsprincipe

In een reactie op (Tweede) Kamervragen antwoordt de minister dat er geen onderlinge hiërarchie is tussen grondrechten.⁹⁵ Over de relatie tussen de vrijheid van onderwijs en grondrechten zegt hij: “Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief de onderlinge verhouding tussen de grondrechten.”⁹⁶ Zo past het volgens de minister niet dat een school uitdraagt dat homoseksualiteit verderfelijk is, omdat dit een spanning oplevert met het gelijkwaardigheidsbeginsel.⁹⁷ Scholen die uitdragen dat seksualiteit enkel past binnen een huwelijk tussen man en vrouw, dienen volgens de minister daarbij ook respect voor en kennis van andere perspectieven binnen de democratische rechtsstaat mee te geven.⁹⁸

In een later stadium nam de Tweede Kamer het amendement van Van den Hul, Kwint en Westerveld aan. Eén van de aanleidingen voor het indienen van dit amendement was het gebruik van bepaalde leermiddelen door scholen. Aan leermiddelen worden geen wettelijke eisen gesteld.⁹⁹ Wel kan de Inspectie volgens de regering in het toezicht mee laten wegen in welke context scholen leermiddelen gebruiken.¹⁰¹ Over de inhoud van leermiddelen die strijdig is met de basiswaarden zegt de regering: “Passages of afbeeldingen die als verderfelijk of controversieel kunnen worden ervaren, kunnen immers ook gebruikt worden om zaken in historisch perspectief te plaatsen, om een gesprek over de spanning tussen grondrechten te concretiseren, om een bestaand maatschappelijk sentiment te illustreren of

⁹¹ Advies Onderwijsraad, 27 september 2018, p. 6

⁹² Voermans, W. (2019). *Het verhaal van de Grondwet*. Amsterdam: Prometheus. p. 355

⁹³ Voermans, W. (2019). *Het verhaal van de Grondwet*. Amsterdam: Prometheus. p. 356

⁹⁴ Advies Onderwijsraad, 27 september 2018, p. 11

⁹⁵ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 33

⁹⁶ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 33

⁹⁷ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 33

⁹⁸ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, pp. 33-34

⁹⁹ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 23

¹⁰⁰ Zie voor bijzondere scholen ook het zesde lid van artikel 23 GW.

¹⁰¹ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 23

om aan te geven dat bepaalde zaken niet meer stroken met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat anno 2021.”¹⁰² Als dezelfde leermiddelen worden toegepast op een wijze die leidt tot strijdigheid met de burgerschapsopdracht, dan zal de Inspectie volgens de regering handhaven.¹⁰³ Er is sprake van een spanningsveld. De context maakt groot verschil, maar is altijd duidelijk welke context bepaalde passages of afbeeldingen wel toestaat en welke context niet?

Als het gaat over de wijze van omgang met seksuele gerichtheid, is de regering stellig. Geen enkele school mag leerlingen op basis hiervan veroordelen of afwijzen: “Niet in een identiteitsverklaring, niet in hun toelatingsbeleid en niet in hun schoolcultuur. Bijzondere scholen mogen uitsluitend toelatingsbeleid voeren, indien men aan de voorwaarden van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) voldoet.”¹⁰⁴ Minder duidelijkheid is er over de onderwijsvrijheid. Over de basiswaarden zegt de regering dat deze begrippen interpretatieruimte met zich meebrengen, omdat ze altijd in de context van de school gezien moeten worden.¹⁰⁵ Als voorbeeld gebruikt de regering abortus: “Het staat scholen vrij om al dan niet aandacht te besteden aan dit onderwerp en hierbij de eigen opvatting, passend bij hun identiteit, uit te dragen. Scholen moeten hierbij uiteraard niet uit het oog verliezen dat de schoolcultuur in overeenstemming blijft met de basiswaarden en dat de school voor elke leerling veilig moet zijn.”¹⁰⁶ De regering benadrukt dat scholen hun grondwettelijke vrijheid behouden om opvattingen en theologische interpretaties over te brengen op leerlingen. Het kan daarbij gaan om opvattingen die maatschappelijk gevoelig kunnen liggen, maar “zolang een school daarbij binnen de kaders van wet blijft is hier geen probleem.”¹⁰⁷ Hoeveel ruimte deze wettelijke kaders in de praktijk aan scholen laten, is niet duidelijk.

Zorgplicht

In de memorie van toelichting gaat de regering uitgebreid in op de schoolcultuur en de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de schoolcultuur. Het betreft een wettelijke zorgplicht. Er zijn verschillende definities van wettelijke zorgplichten. Nolen komt tot de volgende systematiek: “De wettelijke zorgplicht richt zich tot de onderwijsorganisatie (normadressaat) om een bepaalde juridische gedragsnorm na te leven (belang) en drukt uit dat van de bestuurders wordt verwacht dat zij de bijbehorende zorg betrachten (handelen).”¹⁰⁸ Uitgaande van deze definitie wordt van het bevoegd gezag een actieve betrokkenheid bij de schoolcultuur gevraagd. Zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als de Onderwijsraad uitten kritiek op de door de regering voorgestelde zorgplicht. De Raad van State merkte op dat het voor scholen zeer lastig is om aan de gestelde norm “adequaate invulling” te geven.¹⁰⁹ Net als de Onderwijsraad betwijfelde de Raad van State of de zorgplicht voldoende handhaafbaar en uitvoerbaar is.¹¹⁰ De Raad van State vond de instructienorm niet voldoende objectiveerbaar en daarom niet goed als

¹⁰² *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 24

¹⁰³ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 24

¹⁰⁴ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 19

¹⁰⁵ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 12

¹⁰⁶ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 13

¹⁰⁷ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 25

¹⁰⁸ Nolen, M.F. (2017). *De bestuurder in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch. p. 204

¹⁰⁹ Advies Afdeling advisering Raad van State, 6 juni 2019, p. 7

¹¹⁰ Advies Afdeling advisering Raad van State, 6 juni 2019, p. 7 en Advies Onderwijsraad, 27 september 2018, p. 13

bekostigingsvoorwaarde te handhaven en stelde voor dat scholen in hun jaarplan en schoolgids verantwoording afleggen over de wijze waarop zij zorgen voor een klimaat waarin leerlingen en het personeel “gestimuleerd worden om te handelen in overeenstemming met de waarden van de democratische rechtsstaat.”¹¹¹ De minister nuanceerde de wettekst en verduidelijkte de norm in de memorie van toelichting.¹¹²

De regering handhaafde de positieve zorgplicht voor een schoolcultuur die aan de gestelde eisen moest voldoen. Later geeft de minister, in een reactie op vragen vanuit de Eerste Kamer, aan dat het bij een passief en negatief geformuleerde zorgplicht al voldoende zou zijn als onderwijsmedewerkers zich onthielden van antidemocratische uitingen.¹¹³ In antwoord op (Tweede) Kamervragen stelt de minister dat hij de zorgplicht een zodanig wezenlijk onderdeel van de burgerschapsopdracht vindt dat het noodzakelijk is om deze plicht in een wettelijke norm te expliciteren.¹¹⁴ Hiervoor noemt hij vier redenen. Op de eerste plaats speelt de schoolcultuur een belangrijke rol bij de bevordering van burgerschap en heeft de schoolcultuur veel invloed op de ontwikkeling van leerlingen. Daarnaast biedt een expliciete norm scholen duidelijkheid (“geen vrijblijvende richtlijn”). Ten derde toont de zorgplicht aan dat het niet alleen om onderwijsinhoud gaat, maar ook om interactie tussen alle betrokkenen. Als vierde en laatste reden noemt de minister de zorgplicht noodzakelijk om in te kunnen grijpen als een schoolcultuur antidemocratische elementen bevat.¹¹⁵ Voor dit laatste argument verwijst de minister expliciet naar de eerder in deze paper aangehaalde rechtszaken tegen As-Siddieq en het Cornelius Haga Lyceum. Uit de opsomming blijkt niet of de redenen in volgorde van belangrijkheid staan.

De burgerschapsopdracht richt zich op het bevoegd gezag en niet op individuele medewerkers die zich niet conform de gewenste schoolcultuur gedragen. Volgens de regering is de manier waarop het bevoegd gezag op bijvoorbeeld uitlatingen van medewerkers reageert medebepalend voor de schoolcultuur.¹¹⁶ Het bevoegd gezag wordt verplicht om actie te ondernemen als de schoolcultuur onvoldoende in overeenstemming is met de basiswaarden zoals die in de toelichting zijn opgenomen.¹¹⁷ Over individueel gedrag of individuele uitlatingen zegt de minister: “Bij dit soort oordelen zijn de specifieke omstandigheden en de positie van het individu binnen de school van belang, waarbij in principe geldt: hoe prominenter de figuur binnen de school hoe groter de invloed van zijn of haar gedragingen en uitingen op de schoolcultuur. Ook geldt: hoe structureler of meer vergaand de gedragingen en uitingen, hoe sterker de invloed op de schoolcultuur.”¹¹⁸ Van het bevoegd gezag “kan verlangd worden afstand te nemen van deze individuen” of die personen “niet langer binnen de school te laten optreden.”¹¹⁹

De zorgplicht roept een aantal vragen op. Is voor alle betrokkenen duidelijk wat er onder antidemocratisch, antirechtsstatelijk en anti-integratief gedachtegoed verstaan wordt? Hoe

¹¹¹ Advies Afdeling advisering Raad van State, 6 juni 2019, p. 8

¹¹² Reactie van de minister op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (datum onbekend)

¹¹³ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 18

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 22

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 22

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 24

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 26

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 24

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 25

verhoudt zorgplicht van het bevoegd gezag zich tegenover de vrijheid van meningsuiting van individuele medewerkers en de vrijheid van richting van scholen? Op welke wijze moet het bevoegd gezag openlijk afstand nemen van individuen die zich schuldig maken aan uitingen die in strijd zijn met de gewenste schoolcultuur?

Wie niet het goede voorbeeld hoeven te geven, zijn de leerlingen. Wel verwacht de minister dat als scholen signaleren dat leerlingen zich uiten op een wijze die in strijd is met de basiswaarden, zij dit soort uitingen als onwenselijk benoemen en deze leerlingen corrigeren.¹²⁰ Daarnaast kunnen scholen een proactief en structureel aanbod organiseren waarin de betreffende thematiek aan bod komt.¹²¹ Wat bij het standpunt van de minister opvalt, is dat leerlingen die antidemocratische uitingen doen bovenal gecorrigeerd moeten worden, terwijl uit de literatuur blijkt dat het van belang is om met deze leerlingen het gesprek aan te gaan.¹²² In de memorie van toelichting pleit de regering bij individuele gedragingen van leerlingen wel voor het aangaan van de dialoog “over de wijze van functioneren van de leerling in de democratische samenleving” en vindt de regering dat bij het onderwijs betrokken personen zich ervoor moeten inspannen dat de leerling zich de daartoe vereiste kennis, respect en competenties eigen maakt.¹²³ Overigens spreekt de regering in deze passage niet expliciet over leerlingen die antidemocratische uitlatingen doen.

Toezicht

In de memorie van antwoord (8 april 2021) gaat de regering in op het toezicht. De volgende citaten (die op verschillende plaatsen in het Kamerstuk staan) tonen het spanningsveld aan:

“De wijze waarop burgerschapsonderwijs wordt ingevuld en uitgevoerd kan nauw samenhangen met de identiteit en de pedagogische of religieuze grondslag van een school. Onderhavig wetsvoorstel biedt scholen wel meer duidelijkheid dan de huidige wettelijke bepaling en voegt elementen toe aan de opdracht die een normatieve component hebben. Zo heeft de regering expliciet gemaakt wat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn die scholen dienen te bevorderen en waarmee hun schoolcultuur in overeenstemming dient te zijn.”¹²⁴

“Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die bij hen past. Uit artikel 4 van de WOT volgt ook dat de inspectie haar taken dient te verrichten met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs vormt een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel.”¹²⁵

“De Inspectie heeft op grond van de WOT als taak om toe te zien of de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften worden nageleefd. Zij zal dan ook scherp toezien of de visie van de school conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. Van voorzichtigheid op dit punt uit angst om artikel 23 te schenden is dan ook geen sprake. Indien de inspectie vaststelt dat sprake is van verwaarlozing van de burgerschapsopdracht, zal zeker worden opgetreden.”¹²⁶

¹²⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p. 27

¹²¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 6, p. 27

¹²² Zie bijvoorbeeld: AlDe'emeh, M. en Saeger, W. de (2020). *In dialoog*. Brussel: VUBPRESS

¹²³ Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3, p. 36

¹²⁴ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 12

¹²⁵ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 23

¹²⁶ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 21

Uit deze citaten (en de wetsgeschiedenis) blijkt dat de regering de onderwijsvrijheid wil respecteren, ervan overtuigd is dat de opdracht aan scholen nu duidelijk genoeg is en dat de Inspectie (met inachtneming van de onderwijsvrijheid) scherp zal toezien op de naleving van de burgerschapsopdracht. De Inspectie maakt voor het toezicht gebruik van het reguliere toezichtinstrumentarium waarbij er geen onderscheid is met het toezicht op andere deugdelijkheidseisen.¹²⁷ Daarnaast wordt in een andere wet burgerschap geëxpliciteerd als grond voor wanbeheer, zodat “het evident is dat een ernstige en langdurige schending van de burgerschapsopdracht rechtstreeks kan worden aangemerkt als wanbeheer.”¹²⁸ De regering stelt dat een integrale beoordeling van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of scholen de opdracht uitvoeren.¹²⁹ Ze noemt deze beoordeling altijd contextafhankelijk en vindt dat hiervoor onderwijskundige en pedagogische kennis vereist is én dat het van belang is dat scholen daadwerkelijk bezocht worden.¹³⁰ Om die redenen is de Inspectie volgens de regering “de meest geschikte partij” om toezicht te houden en niet een commissie zoals de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs.¹³¹ De regering benadrukt dat een oordeel van de Inspectie gebaseerd moet zijn op een zo objectieverbaar mogelijke norm.¹³² Hoewel scholen ruimte hebben om de burgerschapsopdracht vorm te geven, is er volgens de regering wel sprake van “een harde, verplichte kern” die voldoende objectieverbaar is om als deugdelijkheidseis te gelden.¹³³ Ook bij de nieuwe burgerschapsopdracht beschikt een school volgens de regering over “alle gebruikelijke mogelijkheden” om te reageren op een negatief oordeel van de Inspectie.¹³⁴

Voor het toezicht hanteert de Inspectie onderzoekskaders. Bij de totstandkoming van deze kaders speelt de Inspectie zelf een belangrijke rol, omdat de minister deze kaders (conform artikel 13 Wot) op voordracht van de Inspectie vaststelt.¹³⁵ De Boer stelt dat de minister deze voordracht niet zelf kan doen.¹³⁶ Voor het voortgezet onderwijs geldt artikel 17 Wvo als wettelijke eis voor de burgerschapsopdracht. Eerder werd in deze paper geconstateerd dat de tekst van artikel 17 Wvo niet (volledig) duidelijk maakt wat de wetgever precies van scholen verwacht. Om de bedoeling van de wetgever te achterhalen, is raadpleging van de wetsgeschiedenis nodig. Dit erkent de regering door Kamerleden te informeren dat de onderzoekskaders worden aangepast “conform het wetsvoorstel en de uitgebreide toelichting in de stukken die onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis.”¹³⁷ Volgens de regering is het op basis daarvan duidelijk dat de Inspectie scherp zal toetsen of scholen een burgerschapsvisie hebben en of deze “herkenbaar, samenhangend en doelgericht wordt vertaald naar onderwijsactiviteiten.”¹³⁸ Tegelijkertijd betracht de Inspectie

¹²⁷ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 48

¹²⁸ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 48

¹²⁹ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 10

¹³⁰ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 10

¹³¹ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 10

¹³² *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 47

¹³³ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 47

¹³⁴ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 47

¹³⁵ De Boer, J.A. (2021). *De vaststelling van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch. p.234

¹³⁶ De Boer, J.A. (2021). *De vaststelling van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch. pp.234-235

¹³⁷ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 22

¹³⁸ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 22

terughoudendheid bij het toezicht op de inhoud van de burgerschapsvisie, maar de schoolcultuur moet wel in overeenstemming zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.¹³⁹

De burgerschapsopdracht bevat meerdere elementen waar de Inspectie eenvoudig toezicht op kan houden, namelijk de aanwezigheid van een burgerschapsvisie en de verwerking van de burgerschapsopdracht in de schoolgids en het schoolplan. Ook kan de Inspectie vaststellen of er een samenhangend en doelgericht programma gericht op burgerschap is, maar het is lastiger om de inhoud van dit programma te beoordelen. Scholen krijgen immers ruimte om het programma – in lijn met de eigen burgerschapsvisie – in te vullen. De Inspectie stelt zich terughoudend op ten aanzien van de burgerschapsvisie van de school, maar het programma van de school komt wel voort uit deze visie. Een complicerende factor vormen de basiswaarden. Er kan (en zal) discussie ontstaan over de wijze waarop scholen deze basiswaarden interpreteren en uitwerken in hun programma. Hetzelfde geldt voor het gelijkwaardigheidsprincipe dat voortkomt uit lid 1c. Tot slot is er nog het toezicht op de wettelijke zorgplicht. Het zal in de praktijk voor de Inspectie moeilijk worden om aannemelijk te maken dat een schoolcultuur *niet* in overeenstemming is met de basiswaarden. De vraag is bijvoorbeeld of er op een school met een burgerschapsvisie en een samenhangend en doelgericht programma sprake kan zijn van een schoolcultuur die niet in overeenstemming is met de basiswaarden.

Conclusie

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* kondigde de regering de verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan. Uit een toelichting bij deze aankondiging sprak de regering – mogelijk onbedoeld – enig wantrouwen uit.¹⁴⁰ De regering vond het zorgelijk dat het voor scholen mogelijk was om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is. De regering erkende dat de opdracht niet duidelijk was. Tegelijkertijd kondigde de regering aan dat de burgerschapsopdracht een meer verplichtend karakter zou krijgen. Verder ontbrak het de Inspectie aan handvatten voor handhaving. Met de nieuwe wetgeving zou dit veranderen. Het ging duidelijk om meer dan alleen een verduidelijking van de burgerschapsopdracht.

De regering achtte een vereenvoudiging van de wettekst noodzakelijk. De huidige wettekst vond de regering “nodeloos complex”, teveel gericht op het thema diversiteit en te algemeen. In de nieuwe burgerschapsopdracht spelen basiswaarden en mensenrechten een prominente rol. De nieuwe wet is ook uitgebreider en specifiekere. De wetgever kiest voor een actieve formulering, namelijk “het onderwijs bevordert” (art. 17 Wvo, lid 1). Deze formulering heeft een verplichtend karakter. Daarnaast bevat de burgerschapsopdracht, nadat de Tweede Kamer instemde met een amendement, een norm tot handelen (art. 17 Wvo, lid 1c). Tot slot nam de wetgever in de nieuwe wet een zorgplicht op (art. 17 Wvo, lid 2). Andere aan de burgerschapsopdracht gerelateerde onderdelen zijn opgenomen in artikel 24 (schoolplan) en artikel 24a (schoolgids) Wvo. Door de wetswijziging raakt de burgerschapsopdracht in hogere mate aan de vrijheid van richting. De vrijheid van richting is

¹³⁹ *Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 22*

¹⁴⁰ Zie het *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving* (IAK): <https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap> (geraadpleegd op 14 mei 2021)

vastgelegd in art. 23, lid 5 GW. De wetgever kan de autonomie van scholen beperken¹⁴¹ door het stellen van deugdelijkheidseisen die bij de wet geregeld worden.¹⁴² Voor het opstellen van deze eisen moet een duidelijke noodzaak zijn en de wetgever moet vaststellen “dat het met de regeling beoogde doel niet op een andere manier kan worden bereikt.”¹⁴³ Van Schoonhoven noemt het empirisch onderzoeksmateriaal “nog te dun” om “met volle overtuiging” te stellen dat er “een objectief gebleken noodzaak is voor een inbreuk op de vrijheid van onderwijs.”¹⁴⁴ Uit de aangehaalde voorbeelden in deze paper die wijzen op de noodzaak van *verscherpt* toezicht, blijkt dat de nadruk ligt op scholen die niet representatief zijn voor alle onderwijsinstellingen. De burgerschapsopdracht raakt echter aan de onderwijsvrijheid van *alle* bijzondere scholen.

Wetshistorie

Met deze nieuwe wettekst wilde de regering primair meer helderheid bieden over de algemene burgerschapsdoelstelling.¹⁴⁵ Uit de wettekst zelf kunnen scholen niet opmaken om welke basiswaarden het gaat, wat de relatie tussen de burgerschapsopdracht en de kerndoelen is, hoe de opdracht zich verhoudt tot de onderwijsvrijheid, welke eisen er worden gesteld aan een samenhangend en doelgericht programma en hoe het bevoegd gezag kan aantonen dat het voldoet aan de zorgplicht voor een gewenste schoolcultuur. De memorie van toelichting biedt enige duidelijkheid, maar uit deze paper blijkt dat scholen dieper in de parlementaire geschiedenis moeten graven om de bedoeling van de wetgever te achterhalen. De wetshistorie gaat bij de implementatie van deze wetgeving een belangrijke rol spelen. Voor de onderzoekskaders gaf de regering immers zelf al aan dat deze worden aangepast “conform het wetsvoorstel en de uitgebreide toelichting in de stukken die onderdeel uitmaken van de wetsgeschiedenis.”¹⁴⁶

Basiswaarden

Het parlement kan de memorie van toelichting gebruiken voor discussie en rechters kunnen uit de toelichting de bedoeling van de wetgever herleiden.¹⁴⁷ De eerder in deze paper geparafraseerde wetgevingsdeskundigen Eijlander en Voermans benadrukken dat de betekenis van een regeling nooit afhankelijk gemaakt mag worden van een toelichting.¹⁴⁸ Volgens Veerman heeft een memorie van toelichting geen rechtskracht en kan de wetgever niets via een toelichting regelen.¹⁴⁹ Dat lijkt bij de burgerschapsopdracht wel te gaan gebeuren. Dit kan problematisch worden. Een voorbeeld daarvan zijn de basiswaarden. In de wettekst worden de basiswaarden niet gedefinieerd. Zonder raadpleging van de wetshistorie kan de burger niet achterhalen om welke basiswaarden het gaat. We zagen dat de regering de basiswaarden gedurende het wetgevingsproces verder uitwerkte en andere waarden

¹⁴¹ Zoontjens, P.J.J. (2020-2021). Burgerschap in het Nederlandse onderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (TORB)*, nr. 1-2, pp. 101-112.

¹⁴² Art. 23, lid 5 GW

¹⁴³ Mentink, D., Vermeulen, B.P. en Zoontjens, P.J.J. (2021). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

¹⁴⁴ van Schoonhoven, R. (2020). *Wij, zij burgerschap*. Lezing Juridisch Congres Verus (13 februari 2020)

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 3, p. 3

¹⁴⁶ *Kamerstukken I 2020/2021*, 35 352, C, p. 22

¹⁴⁷ Veerman, G.J. (2009). *Over wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers. p. 74

¹⁴⁸ Eijlander, P. en Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 177

¹⁴⁹ Veerman, G.J. (2009). *Over wetgeving*. Den Haag: SDU uitgevers. p. 74

toevoegde. Dit roept vragen op. Het voorbeeld van de basiswaarden illustreert hoe complex de verduidelijkte burgerschapsopdracht is.

Grondwet

De regering stelt meermaals dat zij bij de burgerschapsopdracht uitgaat van de vrijheid van onderwijs. Door de Grondwet en internationale verdragen als uitgangspunt te nemen voor de burgerschapsopdracht en te kiezen voor daaruit afgeleide basiswaarden, kiest de regering voor een set waarden en normen die het fundament vormen voor de Nederlandse democratische rechtsstaat. De materie is niettemin complex en leidt met grote regelmaat tot politieke en juridische discussies. Verhitte maatschappelijke debatten bereiken scholen.¹⁵⁰ Docenten geven aan dat ze het lastig vinden om bepaalde thema's bespreken en kiezen er soms voor om gevoelige kwesties onbesproken te laten of opmerkingen van leerlingen te negeren.¹⁵¹ Het opnemen van een expliciete verwijzing naar de Grondwet en internationale verdragen verandert deze situatie niet. Het is voor de gemiddelde burger al lastig om door taaie grondwetteksten te komen.¹⁵² Door het accent op de Grondwet en internationale verdragen te leggen, wekt de wetgever de suggestie dat alle docenten een vertaalslag van deze documenten naar de onderwijspraktijk kunnen maken. Voor een niet op dit terrein geschoolde docent is dit een ingewikkelde of zelfs onhaalbare opdracht. Ook voor scholen die niet met spanningen in de klas te maken hebben, wordt het een uitdaging om een schooleigen burgerschapsprogramma te ontwikkelen waarin de grondrechten en de basiswaarden tot uiting komen op een wijze zoals de wetgever die bedoelt.

Curriculum

Zowel de burgerschapsopdracht als de kerndoelen zijn deugdelijkheidseisen die in het *Onderzoekskader 2017 voortgezet onderwijs* naast elkaar deel uitmaken van OP1.¹⁵³ De minister benadrukt dat algemene opdrachten, zoals de burgerschapsopdracht, niet de grondslag zijn voor het uitwerken van kerndoelen (en eindtermen).¹⁵⁴ Tegelijkertijd stelt de regering dat scholen een doelgericht en samenhangend onderwijsprogramma moeten opstellen dat aansluit bij de huidige en toekomstige kerndoelen. De ontwikkeling van de toekomstige kerndoelen ligt na het controversieel verklaren van Curriculum.nu stil. De regering koos ervoor om het nieuwe curriculum niet af te wachten. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor hun programma gericht op burgerschap. Daarbij baseren scholen zich op hun eigen burgerschapsvisie en krijgen ze ruimte om basiswaarden te interpreteren. Voor scholen moet duidelijk zijn in hoeverre de kerndoelen op elkaar *moeten* aansluiten en in welke mate ze van elkaar *mogen* afwijken. Het is vooralsnog onduidelijk wat de impact zal zijn van het nieuwe curriculum op de burgerschapsopdracht. Een nieuw curriculum kan de ruimte van scholen om leerdoelen op het gebied van burgerschap zelf in te vullen verkleinen

¹⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport dat Margalith Kleijwegt in 2016 in opdracht van het ministerie van OCW schreef (*2 werelden – 2 werkelijkheden*).

¹⁵¹ Bouma, K. en Ezzeroili, N. (3 juni 2021). Spanningen in de klas: verdwijnen de controversiële onderwerpen? *De Volkskrant*. pp. 13-15

¹⁵² Voermans, W. (2019). *Het verhaal van de Grondwet*. Amsterdam: Prometheus. p. 355

¹⁵³ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Onderzoekskader voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. p. 14. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/rapporten/2020/06/22/onderzoekskader-2017-voor-het-toezicht-op-het-voortgezet-onderwijs>

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 6, p. 5

of vergroten. In het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel pleit de commissie voor het formuleren van duidelijke richtlijnen voor burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs en “ondubbelzinnige eindtermen” per jaar op schoolniveau waarbij het volgens de commissie “uiteraard niet de bedoeling” is dat via eindtermen opvattingen worden voorgeschreven.¹⁵⁵ De discussie over de burgerschapsopdracht wordt naar verwachting voortgezet tijdens het debat over de bouwstenen burgerschap van Curriculum.nu.

Toezicht

De Inspectie betracht terughoudendheid als het gaat om de burgerschapsvisie van de school, de burgerschapscompetenties (art. 17, lid 1b Wvo) en de schoolcultuur (art. 17, lid 2 Wvo), maar houdt wel scherp toezicht op de naleving van de burgerschapsopdracht en neemt daarbij de gemeenschappelijke kern als uitgangspunt. Juist de twee bovenstaande onderdelen van de burgerschapsopdracht raken aan de vrijheid van richting.¹⁵⁶ De wet schrijft inhoudelijk weinig voor. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er ruimte voor scholen overblijft bij het uitvoeren van de burgerschapsopdracht. Door de voortdurende nadruk op zowel de onderwijsvrijheid als het verscherpte toezicht bakent de regering de grenzen niet duidelijk af. Als scholen en de Inspectie er niet uitkomen, dan is volgens de wetgever de bestuursrechter aan zet. De rechter kan, zoals we bij eerdere rechtszaken zagen, de wetshistorie raadplegen om te achterhalen wat de bedoeling van de wetgever was. Wetgevingsdeskundigen benadrukken dat een toelichting niet leidend is. Het risico bestaat dat rechters de burgerschapsopdracht anders interpreteren, dan de wetgever en/of de Inspectie. Ook ouders kunnen het principieel oneens zijn met een Inspectie-oordeel en dit oordeel zelfs in strijd vinden met hun eigen rechten.¹⁵⁷ De onderzoekskaders moeten duidelijk zijn, recht doen aan de vrijheid van onderwijs én overeenkomstig zijn met de wettelijke burgerschapsopdracht. Uit de beleidsregel moet blijken welke ruimte scholen hebben bij de invulling van de burgerschapsopdracht en wat de reikwijdte van het toezicht is.

Ondersteuning

In de memorie van toelichting merkt de regering op basis van verschillende onderzoeken op “dat scholen en docenten nog onvoldoende in staat zijn om het burgerschapsonderwijs goed vorm te geven in de school.”¹⁵⁸ De regering kondigde aan scholen ondersteuning aan te gaan bieden. Gedurende het wetgevingsproces gaf de regering voorbeelden hoe scholen bijvoorbeeld de basiswaarden zouden kunnen belichten.¹⁵⁹ Verder noemde de regering andere waarden die mogelijk relevant zijn voor de burgerschapsopdracht. De overheid kan uit de rijke wetsgeschiedenis van deze wet putten om scholen te informeren en te ondersteunen, maar daarmee eveneens de invulling van de burgerschapsopdracht door scholen (bewust of onbewust) sturen. Het risico bestaat dat er een onderscheid ontstaat tussen ‘goede’ of ‘gewenste’ programma’s die gebaseerd zijn op deze ondersteuning en programma’s die scholen zelf ontwikkelen op basis de eigen visie en interpretatie van de waarden waarbij de Inspectie moet oordelen of deze voldoen aan de gestelde kaders.

¹⁵⁵ Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Amsterdam: Boom. p. 253

¹⁵⁶ van Schoonhoven, R. (2020). *Wij, zij burgerschap*. Lezing Juridisch Congres Verus (13 februari 2020)

¹⁵⁷ van Schoonhoven, R. (2021). *Het recht van de school*. Vrije Universiteit. pp. 17-18

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 3, p. 27

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2019/2020*, 35 352, nr. 3, p. 13

Scholen zijn niet verplicht om aan de ondersteuningstrajecten deel te nemen. Als de wetgeving (nog) niet duidelijk is, zijn scholen niettemin aangewezen op de informatievoorziening door de overheid. Deze informatievoorziening moet zich beperken tot de wettelijke eisen om te voorkomen dat de vrijheid van richting van scholen (alsnog) in het gedrang komt.

Tot slot

We zagen eerder dat de wetshistorie in de uitvoerfase een belangrijke rol gaat spelen. Voor het toezicht op de burgerschapsopdracht maakt de Inspectie immers gebruik van de wetshistorie.¹⁶⁰ De Inspectie noemt deugdelijkheidseisen “objectiveerbare, zo veel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven.”¹⁶¹ De vraag is of de nieuwe burgerschapsopdracht voldoet aan deze door de Inspectie gehanteerde kenmerken van deugdelijkheidseisen. De gestelde eisen moeten vooraf voor alle betrokkenen duidelijk zijn. Dit om te voorkomen dat de Inspectie niet vast kan stellen of scholen de burgerschapsopdracht volledig naleven of dat de Inspectie voor het toezicht zelf normen uitwerkt.¹⁶² Voor het toezicht op de burgerschapsopdracht is de Inspectie afhankelijk van de wetshistorie. Daarbij speelt nog een ander probleem. Van Erp en Winter stellen dat er vaak een kloof gaapt “tussen gedrag dat naar de letter van de wet correct is, maar dat toch indruist tegen de geest van de wet of maatschappelijke normen.”¹⁶³ Het is aannemelijk dat de Inspectie tijdens het toezicht met dergelijke situaties te maken krijgt. Door de complexiteit van de nieuwe burgerschapsopdracht en de rol die de wetshistorie gaat spelen bij het toezicht, is het twijfelachtig of de wetgever met de nieuwe burgerschapsopdracht de nagestreefde verduidelijking daadwerkelijk bereikt.

¹⁶⁰ Kamerstukken I 2020/2021, 35 352, C, p. 22

¹⁶¹ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Onderzoekskader voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. p. 7. Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/rapporten/2020/06/22/onderzoekskader-2017-voor-het-toezicht-op-het-voortgezet-onderwijs>

¹⁶² Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid én onderwijszorg*. Den Haag: Onderwijsraad. p. 52 In dit rapport stelt de Onderwijsraad: “Concrete – heldere en scherp geformuleerde – regels stellen de Inspectie in staat om effectief toezicht te houden. Alleen als duidelijk is wat scholen moeten doen of nalaten, kan de Inspectie vaststellen of zij zich daaraan houden of niet.”

¹⁶³ Van Erp, J.G. en Winter, H.B. (2020). Toezichtsautoriteiten en inspecties. In: Muller, E.R., Kummerling H.R.B.M. en Nehmelman, R. (2020). *Instituten van de staat*. Deventer: Wolters Kluwer. p. 315