

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2019/20

35 352 Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Met genoegen heeft de regering vastgesteld dat de fracties, deels met belangstelling en interesse, hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De regering is de leden van de fracties van de VVD, CDA, D66, GroenLinks, Partij van de Arbeid, SP, ChristenUnie en de SGP erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording een aantal vragen samen te voegen. Hierdoor kunnen vragen in een andere paragraaf beantwoord zijn dan waar deze in het verslag gesteld zijn.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

- 1 Inleiding
- 2 Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum
 - 2.1 Samenhang tussen het wetsvoorstel burgerschap en het curriculum
 - 2.2 De burgerschapsopdracht in relatie tot burgerschap in het mbo en ho
- 3 Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs
 - 3.1 Belang van burgerschapsonderwijs
 - 3.2 Onderzoek naar burgerschapsonderwijs
- 4 Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht
 - 4.1 Kern burgerschapsopdracht
 - 4.2 Actief burgerschap en sociale cohesie
 - 4.3 Basiswaarden
 - 4.4 Schoolcultuur
 - 4.5 Doelgericht en samenhangend

- 4.6 Segregatie
 - 5 Kwaliteitszorg
 - 6 Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt
 - 6.1 Vrijheid van onderwijs als uitgangspunt
 - 6.2 Begrenzing van de ruimte binnen de burgerschapsopdracht
 - 6.3 Onderlinge verhouding tussen grondrechten
 - 7 Caribisch Nederland
 - 8 Adviesrondes
 - 9 Internetconsultatie
 - 10 Advies Onderwijsraad
 - 11 Uitvoerings- en handavingsgevolgen
 - 11.1 Wat is de reikwijdte van het toezicht op de burgerschapsopdracht?
 - 11.2 Hoe ziet het handhavingstraject van de inspectie eruit?
 - 11.3 Aanscherping sancties rondom wanbeheer
- II. ARTIKELSGEWIJS

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De vragen van de leden van de fracties van de VVD, CDA, D66, SP, en PvdA, die in het verslag zijn gesteld in paragraaf 1, worden in het belang van de leesbaarheid beantwoord in andere paragrafen.

2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum

De leden van verschillende fracties hebben meerdere vragen gesteld over de samenhang tussen het wetsvoorstel burgerschap en het curriculum. In paragraaf 2.1 wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen over de aanbevelingen van de staatscommissie Remkes, de samenhang tussen de algemene burgerschapsopdracht, de herziening van het curriculum en de kerndoelen en eindtermen. Vervolgens worden vragen over het tijdspad van het wetsvoorstel en Curriculum.nu behandeld. Onder 2.2 wordt ingegaan op de vragen over burgerschap in het mbo en het hoger onderwijs.

2.1 Samenhang tussen het wetsvoorstel burgerschap en het curriculum

De leden van de SGP-fractie wijzen op de constatering van de Raad van State dat de kerndoelen wegens het ontbreken van een grondslag in de wettelijke burgerschapsopdracht niet als uitwerking van de burgerschapsopdracht kunnen gelden. Zij vragen waarom de regering desondanks opnieuw de stelling betreft dat zij de huidige kerndoelen ziet als invulling van de voorgestelde burgerschapsopdracht en waarom gelet

op deze uitspraak de verwachtingen gegrond zijn dat juridische problemen in de toekomst wel vermeden worden.

Voor de beantwoording van deze vraag en voor een beter begrip van het wetsvoorstel, acht de regering het van belang om allereerst in te gaan op de samenhang tussen de algemene burgerschapsopdracht en de kerndoelen en eindtermen.

De huidige burgerschapsopdracht is in de WPO, WEC en WVO geformuleerd als algemene doelstelling van het onderwijs, die is geplaatst tussen andere algemene bepalingen over uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs. Deze algemene bepalingen zijn geen concrete onderwijsactiviteiten die de inhoud van het onderwijs bepalen, zoals de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en geschiedenis dat wél zijn. De onderwijsactiviteiten die de inhoud van het onderwijs bepalen, kennen een grondslag op basis waarvan zij worden uitgewerkt in kerndoelen. Deze kerndoelen omschrijven het leerdoel van een leerproces, niet de wijze waarop dat doel bereikt zou moeten worden. De huidige burgerschapsopdracht moet op grond van dit onderscheid worden beschouwd als een algemene doelstelling van het onderwijs, en niet als een in kerndoelen uitgewerkt streefdoel. Dit is dezelfde verhouding die momenteel bestaat tussen de wet en de kerndoelen en eindtermen, dus dit wetsvoorstel verandert de aard van de burgerschapsopdracht binnen het stelsel niet.

De voorgestelde burgerschapsopdracht bevat naast de algemene doelstelling óók inhoudelijke componenten. Dit betreft het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en het ontwikkelen van 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. Het gaat daarbij om een component van algemene aard, waarbij geen concreet leerdoel van het leerproces is omschreven. Evenmin wordt omschreven hoe dit leerproces eruit moet zien. Aangezien de algemene burgerschapsopdracht hetzelfde luidt voor het gehele funderend onderwijs, dus voor leerlingen van 4 tot en met 16/18 jaar, kunnen scholen hieraan een invulling geven die past bij de leeftijd van de leerling. Een leerling uit groep 5 leert immers andere dingen over vrijheid dan een leerling in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (hierna: vo). Ook laat de algemene opdracht veel ruimte voor een invulling van de burgerschapsopdracht die past bij de identiteit van de school. Hiermee onderscheidt de algemene opdracht zich van de meer specifiekere opdrachten die zijn uitgewerkt in de kerndoelen. Kerndoelen omschrijven immers een leerdoel van de onderwijsactiviteiten per sector en toegespitst op de specifieke ontwikkelingsfase van een leerling.

Voor de invulling van de burgerschapsopdracht zoals die wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel, kunnen scholen wel gebruik maken van de daarvoor relevante huidige kerndoelen en eindtermen. In deze doelen zijn immers (kennis)competenties verweven die raakvlakken hebben met de burgerschapsopdracht. Zo stelt het kerndoel Mens en samenleving dat leerlingen de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese

staatsinrichting en hun rol als burger leren, en dat zij moeten leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen. Maar om te voldoen aan de algemene burgerschapsopdracht moeten scholen méér doen dan alleen voldoen aan relevante kerndoelen en eindtermen. De voorgestelde burgerschapsopdracht bevat bijvoorbeeld ook een verplichting aan het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit deel van de opdracht gaat niet alleen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs zelf, maar ook om de omgeving waarin dat wordt aangeboden. In elk geval is van belang dat scholen een herkenbare en samenhangende visie op burgerschapsonderwijs moeten hebben, en dat zij op basis van die visie invulling geven aan de burgerschapsopdracht.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij in de memorie van toelichting een passage missen over de aanbevelingen van de staatscommissie Remkes (staatscommissie parlementair stelsel) "Lage drempels, hoge dijken" die betrekking hebben op burgerschap. Deze leden vragen een nadere toelichting per afzonderlijke aanbeveling. Voorts vragen deze leden toe te lichten waarom de aanbevelingen van de commissie Remkes over het invoeren van meer lessen maatschappijleer in het vo, ook in de onderbouw en een centraal examen maatschappijleer niet worden overgenomen bij de wettelijke verankering van burgerschapsonderwijs en de curriculumherziening.

De actualisatie van het curriculum ziet op de formele leerplankaders voor de inhoud van het onderwijs: de kerndoelen en de eindtermen. Het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht geeft een algemene opdracht aan scholen.

De inhoud van de vakken maatschappijleer en geschiedenis (en staatsinrichting) is maatschappelijk relevant. Kennis over het politieke systeem, de rol van politieke partijen, democratische waarden en mensenrechten biedt leerlingen de bagage die zij nodig hebben om op een volwaardige en verantwoordelijke manier deel te kunnen nemen aan de samenleving. Gezien het belang van deze kennis en vaardigheden is het pleidooi voor een sterke(re) positie van deze vakken begrijpelijk. Het vak maatschappijleer is in de bovenbouw van het vo verplicht en alle leerlingen in het primair onderwijs (hierna: po) en vo komen met de inhoud van het vak geschiedenis in aanraking.

Eventuele uitbreiding van de omvang van vakken moet echter nadrukkelijk worden bezien in de context van een integrale afweging over de inhoud van het curriculum. Op die manier kan een eventuele keuze om wijzigingen door te voeren (bijvoorbeeld over de positie van het vak in de uitslagbepaling, het aantal studielasturen van het examenprogramma en de vorm van afsluiting) bewust en onderbouwd worden gemaakt. Deze integrale afweging vindt plaats binnen het traject tot actualisatie van het

curriculum. Tot die tijd worden geen aanvullende stappen genomen, zoals ook te lezen is in het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel.¹

De leden van de D66-fractie constateren dat veel parallelle projecten gaande zijn rond burgerschap, zoals de adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel, de herziening van het curriculum en de wettelijke verankering van burgerschapsonderwijs. Zij vragen de regering nader toe te lichten hoe deze projecten zich tot elkaar verhouden en samenhangen. Deze leden vragen de regering ook hoe deze trajecten uiteindelijk een geheel gaan vormen en hoe het onderwijs wordt ondersteund in de overgang, zodat goed burgerschapsonderwijs gerealiseerd kan worden. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag: zij vragen hoe de samenhang tussen de voorgestelde burgerschapsopdracht en het herzieningstraject van het curriculum gezien moet worden.

De constatering dat er verschillende parallelle trajecten rond burgerschap gaande zijn, is juist. De verhouding tussen de algemene burgerschapsopdracht, de kerndoelen en de herziening van het curriculum wordt hieronder toegelicht. Op de relatie met de adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel is hierboven reeds ingegaan. Op de ondersteuning van scholen wordt in paragraaf 9 ingegaan.

Het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht geeft een algemene opdracht aan scholen. De opdracht valt daarmee binnen de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs zoals verwoord in artikel 8 van de WPO, artikel 11 van de WEC en onder andere artikel 2 van de WVO. Daarin staat bijvoorbeeld een algemene opdracht het onderwijs zodanig in te richten dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs zich in elk geval richt op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Deze algemene opdrachten zijn niet de grondslag voor het uitwerken van kerndoelen en eindtermen zoals de bepalingen over de inhoud van het onderwijs dat wel zijn. Ook in het huidig wettelijk kader bestaan een algemene burgerschapsopdracht en bepalingen over de inhoud van het onderwijs met specifieke kerndoelen naast elkaar. Dit verandert niet met onderhavig wetsvoorstel.

De herziening van het curriculum ziet juist wél op de voorgeschreven inhoud van het onderwijs en de daaruit voortvloeiende kerndoelen en eindtermen. Leraren en schoolleiders hebben binnen Curriculum.nu gewerkt aan voorstellen voor herziening hiervan. In ontwikkelteams is in negen leergebieden gewerkt aan het maken van bouwstenen voor het po en de onderbouw van het vo. Voor de bovenbouw van het vo zijn richtinggevende aanbevelingen gedaan. Deze bouwstenen en aanbevelingen vormen het inhoudelijk fundament waarmee verbeterde kerndoelen en eindtermen kunnen worden geformuleerd. Leraren gebruiken de uiteindelijke kerndoelen en eindtermen vervolgens

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34430, 10, p. 13-14.

als basis voor hun lesprogramma (eventueel via een op kerndoelen en eindtermen gebaseerde lesmethode). De kerndoelen en eindtermen leggen wettelijk vast wat de doelen en inhoud van het onderwijs zijn, beschreven voor een leergebied of vak. De verwachting is dat met de herziening van het curriculum ook burgerschap als leergebied zal worden toegevoegd aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen of het wetsvoorstel en het voorstel rond het nieuwe curriculum voldoende houvast en verankering aan scholen geeft.

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs te verduidelijken. Scholen krijgen helderheid over de verplichte, gemeenschappelijke kern van de burgerschapsopdracht, zodat zij meer houvast hebben. Wat deze kern exact behelst wordt verder toegelicht in de beantwoording van de vragen in paragraaf 4. Daarnaast worden scholen op verschillende manieren ondersteund bij het uitvoeren van de burgerschapsopdracht. Zie daarover de beantwoording in paragraaf 9.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of de in deze wet geformuleerde burgerschapsopdracht wordt overgenomen in het herziene curriculum of dat er voor het leergebied burgerschap binnen het traject Curriculum.nu weer opnieuw kerndoelen voor burgerschapsonderwijs worden geformuleerd. Indien dat het geval is vragen deze leden zich voorts af of het burgerschapsonderwijs dan weer aangepast moet worden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij van mening is dat het voorstel van het ontwikkelteam burgerschap goed aansluit bij wat het voorliggend wetsvoorstel beoogt. Daarnaast vragen zij de regering haar antwoord toe te lichten en daarbij in te gaan op de concrete voorstellen die gedaan zijn door het ontwikkelteam. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de knip tussen het algemeen wettelijk kader en de nog vast te stellen kerndoelen in het kader van Curriculum.nu een bron kan zijn van onduidelijkheid en inconsistenties, en hoe de regering dit wil voorkomen. Dezelfde leden willen ook weten of een situatie kan ontstaan waarin scholen op grond van de nieuwe wet hun eigen visie, les- en meerjarenprogramma vormgeven en zij vervolgens dit programma kunnen afschrijven omdat het nieuwe curriculum wordt ingevoerd. Zij vragen voorts hoe de regering dit wil voorkomen.

Ook deze vragen betreffen de relatie tussen de algemene burgerschapsopdracht, de kerndoelen en de herziening van het curriculum. Zoals hiervoor is aangegeven, gaat onderhavig voorstel over een verduidelijking van de bestaande algemene burgerschapsopdracht aan scholen. Deze opdracht onderscheidt zich in de onderwijswetten uitdrukkelijk van de wettelijke bepalingen over de inhoud van het onderwijs. De kerndoelen en eindtermen zijn expliciet gericht op de inhoud van het onderwijs en bevatten concrete leerdoelen per sector, toegespitst op de specifieke ontwikkelingsfase van een leerling. De burgerschapsopdracht ziet op het zorgdragen voor een samenhangende en doelgerichte bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie en op de schoolcultuur. De invulling van deze opdracht bevat óók inhoudelijke

componenten, maar daarbij is meer ruimte voor een eigen invulling. De burgerschapsopdracht is dus meer algemeen van aard.

De regering acht het van belang dat de voorliggende verduidelijking van de burgerschapsopdracht en de nog vorm te geven kerndoelen voor het leergebied burgerschap goed op elkaar aansluiten. Met de integrale herziening van het curriculum zullen de kerndoelen en eindtermen worden verbeterd. Een aantal daarvan is ook relevant voor burgerschap. Het ontwikkelteam is van meet af aan op de hoogte geweest van de wens van de wetgever om de burgerschapsopdracht aan scholen te verduidelijken. Dat resulteert in voorstellen voor het leerplan burgerschap die goed aansluiten op onderhavig wetsvoorstel. 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 denk- en handelwijzen. De bouwstenen zijn uitgewerkt voor het opbouw 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.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen door de burgerschapsopdracht te beperken tot die onderdelen die niet reeds in de kerndoelen voorkomen. Deze leden constateren voorts dat het probleem van overlap met name speelt ten aanzien van de sociale competenties. Zij vragen de regering waarom het nodig en verstandig is elementen die reeds door de huidige en toekomstige kerndoelen gedekt worden nogmaals te verwoorden in de burgerschapsopdracht.

De kerndoelen gaan specifiek over wat leerlingen moeten kennen en kunnen. De burgerschapsopdracht is meer dan dat: het is een algemene opdracht aan het bevoegd gezag die gaat over zaken als een schoolcultuur, de basiswaarden, het zorgdragen voor een samenhangende en doelgerichte bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie, en het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties. Bovendien heeft een verduidelijkte burgerschapsopdracht gevolgen voor de kwaliteitszorg van scholen. Zo moeten scholen een heldere visie op en uitwerking van het burgerschapsonderwijs ontwikkelen en deze opnemen in schoolgids en schoolplan en moeten de opbrengsten daarvan worden gemonitord.² Deze opdracht geeft daarmee uiting aan meer dan hetgeen vastgelegd is in de kerndoelen en laat ook meer ruimte voor eigen invulling door scholen dan de landelijk vastgestelde kerndoelen. Dat laat onverlet dat de kerndoelen een onderdeel kunnen vormen van de invulling van de burgerschapsopdracht.

² Artikel 12 van de WPO, artikel 21 van de WEC en artikel 24 van de WVO.

Scholen spelen als belangrijke ontmoetingsplaats van jongeren een prominente rol bij het ontwikkelen van actief burgerschap en de daarvoor vereiste kennis en competenties van leerlingen. Deze functie van het onderwijs acht de regering dermate van belang dat dit als algemene doelstelling van alle scholen in het funderend onderwijs dient te gelden, vastgesteld in een algemene wettelijke opdracht.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens toe te lichten in hoeverre het juridische bereik van vergelijkbare termen in beide artikelen, zoals sociale competenties, verschilt. Zij vragen of het bevoegd gezag bijvoorbeeld aan nog meer sociale competenties gebonden kan zijn dan uit de kerndoelen zou volgen. Zij vragen voorts, met een verwijzing naar het advies van de Raad van State met betrekking tot de in het wetsvoorstel genoemde sociale en maatschappelijke competenties, waarom de regering scholen met een onbepaalde opdracht over sociale competenties wil opzadelen.

Zoals reeds toegelicht, regelen de kerndoelen op een specifiek niveau waar het onderwijs aan moet voldoen dan een algemene bepaling dat doet. Kerndoelen kunnen wel raken aan sociale competenties. Zo is in het Besluit kerndoelen onderbouw VO vastgesteld (kerndoel 36) dat leerlingen leren 'een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan.' Dit type kerndoelen heeft dus betrekking op sociale competenties en kan helpen bij de invulling van de burgerschapsopdracht, maar het staat scholen vrij om op een alternatieve wijze te werken aan de wettelijke opdracht tot het ontwikkelen van 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.

Het wetsvoorstel bindt scholen dus niet aan specifieke kerndoelen en creëert ook geen nieuwe of aangepaste kerndoelen. Andersom is het ook niet zo dat wanneer het onderwijs is vormgegeven conform alle kerndoelen die raken aan burgerschap, het bevoegd gezag daarmee per definitie aan de burgerschapsopdracht voldoet. Uit deze opdracht volgen doelstellingen waarvan het bevoegd gezag inzichtelijk dient te maken hoe zij hier op herkenbare, samenhangende en doelgerichte wijze aan werken.

Het bevoegd gezag bepaalt de invulling van de competenties. Het is voorstelbaar dat het bevoegd gezag sommige kerndoelen uit het curriculum die raken aan burgerschap gebruikt om deze sociale en maatschappelijke competenties in het kader van de burgerschapsopdracht in te vullen. Het bevoegd gezag dient deze competenties dan op te nemen in haar burgerschapsvisie en ervoor te zorgen dat het onderwijs aangaande deze competenties voldoet aan de eisen die de burgerschapsopdracht daaraan stelt. Daarbij kan elke school haar eigen accenten leggen. De ene school zal bijvoorbeeld meer nadruk willen leggen op een sociale competentie als samenwerken, terwijl een andere school liever een competentie als debatteren een prominente plek in haar onderwijsprogramma toebedeelt. Uiteindelijk gaat het er om dat het bevoegd gezag, op basis van de algemene burgerschapsopdracht, een visie ontwikkelt op de sociale en maatschappelijke competenties die het de leerlingen wil bijbrengen, om hen in staat te stellen deel uit te

maken van en bij te dragen aan een pluriforme en democratische samenleving. Voor de ontwikkeling van deze visie kan gebruik worden gemaakt van bestaande kerndoelen, maar er is ook ruimte voor eigen invulling.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze wordt getoetst in hoeverre de manier waarop scholen de burgerschapsopdracht vormgeven voldoet aan het doel van het bevorderen van burgerschap, zonder dat het strijdig is met art. 23 GW, en of er bijvoorbeeld gedacht wordt aan een verplicht minimum aantal uren burgerschap. Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan aangeven of ook wordt nagedacht op welke wijze burgerschap in de eindtermen voor zowel het po als het vo wordt meegenomen.

De voorgestelde burgerschapsopdracht past binnen de grenzen van de vrijheid van onderwijs die door artikel 23 Grondwet wordt geborgd. In paragraaf 11 wordt uiteengezet hoe deze borging terugkomt in het toezicht.

Het bevoegd gezag komt een grote mate van vrijheid toe bij de invulling en uitwerking van de verplichte kern van de algemene burgerschapsopdracht. Zij gaat zelf over de richting en inrichting van haar onderwijs. Voorts brengt deze vrijheid mee dat scholen zelf mogen beslissen hoeveel uren zij aan bepaalde onderwijsactiviteiten besteden. Scholen kunnen hierdoor inspelen op specifieke behoeften van hun leerlingenpopulatie en maatschappelijke omgeving, en daarbij de identiteit van de school laten terugkomen. Enkel voor het vak lichamelijke opvoeding is in het vo een verplicht aantal uren vastgelegd.³ Zoals eerder benoemd, vindt thans een integrale herziening van het curriculum plaats waarbij de komende jaren nieuwe kerndoelen ontwikkeld worden. Hierbij is burgerschap één van de negen leergebieden. Ook de eindtermen in de bovenbouw van het vo worden tegen het licht gehouden om burgerschapsonderwijs een goede plek te geven.

Zowel de leden van de ChristenUnie-fractie als de leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over het tijdspad van het wetsvoorstel en Curriculum.nu. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af wat er, als er gewacht wordt op de kerndoelen die geformuleerd worden in het traject Curriculum.nu, in de tussentijd van scholen wordt verwacht, aangezien de inwerkingtreding van het nieuwe curriculum pas in het schooljaar 2023-2024 in het po en de onderbouw van het vo wordt voorzien?

Scholen zullen vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de verduidelijkte burgerschapsopdracht moeten voldoen. Daarnaast zijn tot aan het moment waarop het nieuwe curriculum in werking zal treden, de huidige kerndoelen van kracht. De regering beoogt inwerkingtreding van het wetsvoorstel burgerschap per 1 augustus 2021. Op de inhoud van deze algemene opdracht gaat zij in paragraaf 4 nader in.

³ Recent is een amendement aangenomen die dit ook voor het primair onderwijs regelt. Per week wordt gemiddeld minimaal twee uur bewegingsonderwijs verplicht gesteld: Kamerstukken II, 2019/20, 35102, 23.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de beoogde tijdpaden van het curriculum en de wettelijke burgerschapsopdracht niet synchroon lopen.

De herziening van het curriculum voor het po en vo is een meerjarig proces. Leraren en schoolleiders hebben in de afgelopen periode voorstellen ontwikkeld die tussentijds uitgebreid geconsulteerd zijn. In het vervolgproces, dat op 5 maart en 16 juni jongstleden met de Tweede Kamer is besproken, dienen deze voorstellen als basis voor het formuleren van nieuwe kerndoelen. In dit vervolgproces heeft toetsing van de voorstellen door de wetenschap en in de onderwijspraktijk een stevige rol. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de huidige algemene burgerschapsopdracht scholen onvoldoende duidelijkheid geeft en de inspectie onvoldoende basis biedt voor handhaving. Een verduidelijking van de burgerschapsopdracht zal scholen meer richting en houvast bieden. De regering vindt een verduidelijkte burgerschapsopdracht van dermate groot belang dat zij het onwenselijk acht inwerkingtreding te koppelen aan het moment dat de curriculumherziening is afgerond. Dit is ook niet nodig aangezien het voor de invulling en uitvoering van de burgerschapsopdracht niet noodzakelijk is om te weten hoe de nieuwe kerndoelen en eindtermen er exact uit zullen zien.

2.2 De burgerschapsopdracht in relatie tot burgerschap in het mbo en ho

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de voorgestelde verankering gevolgen heeft voor het mbo aangezien zij ook een burgerschapsopdracht heeft. De leden van de GroenLinks-fractie hebben een soortgelijke vraag. De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij in de toelichting slechts de vergelijking heeft getrokken met het middelbaar beroepsonderwijs en niet met het hoger onderwijs. Deze leden vragen ook naar een toelichting op de stelling in het nader rapport dat de verantwoordelijkheid van de overheid in het funderend onderwijs verder reikt en dat de voorgestelde verplichtingen kennelijk intensiever zijn en hoe deze stelling te verenigen is met het gegeven dat instellingen in het hoger onderwijs zelfs verantwoordelijk zijn voor gedragingen van individuele personeelsleden.

De burgerschapsopdracht wordt per onderwijssector verschillend vormgegeven, benoemd en ingevuld en kent ook een ander karakter, hetgeen goed verklaarbaar is omdat de opdracht moet aansluiten bij de leerbehoefte en ontwikkelingsfase van leerlingen en studenten.

De burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs vraagt, vanwege de vormende leeftijd en daarmee gepaard gaande overheidsverantwoordelijkheid, om een meer richtinggevende wettelijke bepaling. Het is namelijk van belang jonge en leerplichtige leerlingen basiskennis bij te brengen over de rechtsstaat en hen het belang te laten inzien van de instandhouding hiervan en de bijdrage die zij daaraan kunnen leveren. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in lid 3a, dat waarborgt dat leerlingen actief worden gestimuleerd

te oefenen met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. In het mbo en ho zijn studenten verder in hun ontwikkeling en hebben zij al de nodige kennis opgedaan over de rechtsstaat. Hier hoort een andere overheidsverantwoordelijkheid bij, evenals een bijpassende burgerschapsopdracht.

In het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) gelden reeds eisen voor de inhoud en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Deze eisen zijn neergelegd in de *kwalficatie-eisen loopbaan en burgerschap*. Burgerschapsonderwijs in het mbo heeft als doel bij te dragen aan de voorbereiding van studenten op volwaardige deelname aan de maatschappij en op de arbeidsmarkt. De basiswaarden die dit wetsvoorstel beschrijft, sluiten goed aan op deze kwalificatie-eisen in het mbo.

In het hoger onderwijs (hierna: ho) ligt de nadruk meer op het ontwikkelen en overdragen van wetenschappelijke kennis, inzicht en vaardigheden, al spelen persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ook een rol. Dit is in de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW) verwoord in de opdracht mede aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Dit houdt ten minste in dat instellingen en hun vertegenwoordigers zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Vanwege de academische vrijheid is het aan instellingen zelf om te bepalen hoe zij deze opdracht vormgeven. Ook het funderend onderwijs kent een verstrekkende vrijheid om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten, maar de kwaliteitskaders, en het toezicht hierop, zijn explicieter omschreven dan in het ho. Vanwege deze wezenlijke verschillen heeft de regering in eerdere toelichtingen gekozen voor een relatief beperkte vergelijking tussen het funderend onderwijs en het ho.

Leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de regering niet gekozen heeft voor het instellen van een commissie en daarmee kiest voor verschillende systemen van toezicht in het funderend en hoger onderwijs. Ook de leden van de fractie van D66 vragen de regering te reageren op het instellen van een dergelijke commissie.

Zoals reeds gesteld heeft burgerschap een wezenlijk andere rol in het funderend onderwijs dan in het ho. Burgerschap behoort in het funderend onderwijs tot de kern van het onderwijs. Het is opgenomen als deugdelijkheidseis, en conform artikel 3 van de WOT is het toezicht hierop voorbehouden aan de inspectie.

Bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het ho houdt ten minste in dat instellingen en hun vertegenwoordigers zich onthouden van discriminatoire uitlatingen. Indien de minister meent dat een instelling zich niet aan deze wettelijke opdracht heeft gehouden, zullen de uitlatingen die daartoe aanleiding geven worden voorgelegd aan de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Deze commissie heeft tot taak de minister te adviseren ten aanzien van de beoordeling of sprake is van discriminatoire uitlatingen dan wel van

uitlatingen die in strijd zijn met de principes van de democratische rechtsstaat. Van belang is hierbij om te benadrukken dat de commissie geen toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. De commissie heeft daarmee een andere functie dan de inspectie in het funderend onderwijs.

In het funderend onderwijs wordt op basis van dit wetsvoorstel van scholen verwacht dat zij zich richten op het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Ook moeten zij zorgdragen voor een schoolcultuur in lijn met de basiswaarden, waarin leerlingen worden gestimuleerd te oefenen met deze waarden. Dat past bij de vormende ontwikkelingsfase waarin leerlingen in het funderend onderwijs zich bevinden. Om de uitvoering hiervan te kunnen beoordelen, en indien nodig te handhaven, is een integrale beoordeling van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs noodzakelijk. Deze beoordeling is altijd contextafhankelijk. Hiervoor is onderwijskundige en pedagogische kennis vereist en is het van belang een school daadwerkelijk te bezoeken. De inspectie is daarmee de meest geschikte partij om toezicht te houden.

Leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering praktische handvatten vanuit het mbo kan bieden ter ondersteuning van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs. Tevens vragen de leden of deze uitwisseling al plaatsvindt of dat deze nog verder versterkt kan worden.

De kennis en ervaring uit met het mbo wordt gedeeld met het vo. Deze uitwisseling vindt in eerste instantie plaats tussen leraren, onderwijsinstellingen, sectorraden en andere betrokken organisaties. Daarnaast ondersteunt de regering de sectorraden op projectbasis om kennisdeling intersectoraal te bevorderen en levert de Alliantie burgerschap hier een belangrijke bijdrage aan. In deze alliantie dragen de sectorraden bij aan intersectorale kennisoverdracht, zowel op theoretisch als op praktisch niveau. Zie voor nadere toelichting aangaande de ondersteuning de beantwoording in paragraaf 9. Tevens zal de regering uitvoering geven aan de door uw Kamer aangenomen motie Van den Berge c.s., die de regering verzoekt om in de evaluatie van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 specifiek aandacht te besteden aan de aansluiting tussen de leerdoelen burgerschapsonderwijs in het mbo en de leerdoelen maatschappijleer in het vmbo.⁴ Vanuit de curriculumherziening wordt ook in het funderend onderwijs zorgvuldig gekeken naar een zo goed mogelijke aansluiting van de kerndoelen en eindtermen burgerschap, op het vervolgonderwijs.

3. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs

De leden van verschillende fracties hebben meerdere vragen gesteld over de noodzaak voor dit wetsvoorstel. In paragraaf 3.1 worden de vragen over het belang van

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35336, 16.

burgerschapsonderwijs beantwoord. In paragraaf 3.2 gaat de regering in op vragen over onderzoek naar burgerschapsonderwijs.

3.1 Belang van burgerschapsonderwijs

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de school niet de primaire verantwoordelijkheid heeft voor burgerschap. Zij vragen waarom de ingreep in de opdracht aan scholen gerechtvaardigd en proportioneel is, of er geen oneigenlijke verantwoordelijkheid aan scholen wordt toegekend en hoe de regering ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid.

De primaire verantwoordelijkheid voor burgerschap ligt niet bij scholen, maar bij ouders. In tweede instantie zijn ook verenigingen, scholen en maatschappelijke instellingen verantwoordelijk. Scholen vormen een belangrijke maatschappelijke ontmoetingsplaats en spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een kind. Daarom komt hen een verantwoordelijkheid toe, die niet oneigenlijk is. Deze is sinds 2006 ook van toepassing op het burgerschapsonderwijs. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting en in paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt nader toegelicht wat deze verantwoordelijkheid precies behelst.

De overheid heeft (behoudens daar waar het gaat om jeugdzorg en het strafrecht) geen bevoegdheid om ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor burgerschap bij kinderen en jongeren. Het opvoeden van kinderen is primair aan ouders. Hooguit kan de overheid een moreel appel doen op kinderen, ouders verenigingen en maatschappelijke instellingen, zoals dat bijvoorbeeld in het verleden is gebeurd met de campagne 'De maatschappij, dat ben jij'.

De leden van de SGP-fractie vragen welke maatschappelijke ontwikkelingen tot het wetsvoorstel nopen.

De zorgen die bestonden in de tijd waarin de huidige bepaling in de wet is opgenomen (2006) zijn nog altijd actueel en zijn op sommige punten zelfs toegenomen. Sociale cohesie is niet vanzelfsprekend, individualisering en polarisatie nemen toe en de bevolkingsamenstelling wordt diverser als gevolg van migratie. Daarnaast staat de rechtsstaat onder druk doordat in toenemende mate de onafhankelijkheid van rechters openbaar in twijfel wordt getrokken en vanwege de zorgen over radicale groeperingen en stromingen die de rechtsstaat als zodanig niet erkennen. Tevens groeien leerlingen tegenwoordig op in een tijd waar sociale media een prominente rol spelen in hun nieuwsgaring en waarin het lastig kan zijn om feiten van fictie te onderscheiden. Het voor waar aannemen van nepnieuws kan het vertrouwen in de onafhankelijkheid van journalisten, wetenschappers en rechters ondermijnen. Dat alles maakt het nu nog meer dan voorheen noodzakelijk dat leerlingen goed burgerschapsonderwijs krijgen. Zij dienen hiermee in staat te worden gesteld om zelfstandig tot (kritische) meningsvorming te

komen en een bijdrage te leveren aan de samenleving op basis van gemeenschappelijke basiswaarden.

3.2 Onderzoek naar burgerschapsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen wat er de oorzaak van is dat Nederlandse jongeren minder goed presteren op het gebied van burgerschap dan andere Europese jongeren. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering verklaart dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op scholen uiteenloopt.

Een rechtvaardiging voor de noodzaak tot versterking van het burgerschapsonderwijs is dat Nederlandse leerlingen ten opzichte van leerlingen uit andere vergelijkbare landen op het punt van burgerschapsonderwijs achterblijven qua kennis en competenties. Ook de inspectie en de Raad van State beamen dat.⁵

Studies wijzen erop dat de oorzaak deels ligt in de onduidelijkheid van de huidige wettelijke bepaling. Zo geeft de inspectie aan dat scholen het lastig vinden het burgerschapsonderwijs goed vorm te geven, omdat zij niet goed weten wat van hen wordt verwacht. Zij slagen er daardoor ook vaak niet in om het burgerschapsonderwijs samenhangend en doelgericht op te zetten.⁶ Ook de Onderwijsraad ziet de open doelbepaling, zonder vergaand verplichtend karakter, als een oorzaak van de te langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.⁷

De stagnatie waarvan de inspectie spreekt, kan reeds blijken uit de grote verschillen die bestaan tussen scholen in de kwaliteit van hun burgerschapsonderwijs. Dat impliceert immers dat voor veel scholen ontwikkeling en verbetering mogelijk is, maar dat deze niet altijd plaatsvindt. Het ICCS-onderzoek laat zien dat ook het gemiddelde beeld weinig rooskleurig is. De in internationaal opzicht achterblijvende situatie wordt ook niet kleiner, zoals vergelijking van resultaten over een periode van ruim tien jaar inzichtelijk maakt.

De leden van de D66-fractie vragen of Nederland deelneemt aan de ICCS om de effecten van het wetsvoorstel te kunnen volgen. De leden van de CU-fractie merken op dat dit onderzoek kijkt naar leerlingen in het tweede leerjaar van het vo en vragen of de regering ook zicht heeft op de positie van Nederlandse leerlingen bij afronding van de schooltijd.

Nederland blijft deelnemen aan het ICCS-onderzoek. In 2020 wordt in Nederland opnieuw gekeken naar de burgerschapscompetenties van jongeren en het burgerschapsonderwijs

⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016, p. 18; Nader Rapport, Kamerstuk II 2019/20, 35352, 4, p. 3.

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁷ Onderwijsraad (2012), *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 23-24.

op scholen, waarmee de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in kaart gebracht wordt. Ook wordt de relatie onderzocht tussen kenmerken van scholen en de burgerschapskennis, houdingen en vaardigheden van leerlingen. Dit onderzoek maakt geen onderdeel uit van het internationale onderzoek. Om vergelijking met de eerdere onderzoeken mogelijk te maken, wordt echter wel gedeeltelijk hetzelfde instrumentarium toegepast. Het onderzoek in 2020 is dus specifiek gericht op de ontwikkelingen in Nederlandse scholen. Nederland neemt daarnaast opnieuw deel aan de volgende internationale editie van ICCS in 2022. Op deze manier blijft de regering de burgerschapscompetenties van Nederlandse jongeren monitoren en kunnen die worden vergeleken met die van jongeren in andere landen.

Op dit moment zijn geen onderzoeksresultaten bekend van de burgerschapscompetenties die Nederlandse leerlingen aan het eind van het vo hebben ontwikkeld. Wel loopt het *Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen*; een longitudinaal onderzoek van de UvA in samenwerking met BZK, ProDemos en het SCP, waarbij Nederlandse leerlingen op ongeveer vijftig scholen gedurende het vo worden gevolgd om de ontwikkeling van democratische kernwaarden bij jongeren in kaart te brengen. In het schooljaar 2018/2019 is dit onderzoek gestart in de eerste klas van het vo. Het eerste rapport op basis van dit onderzoek is recent gepubliceerd. In de loop van de jaren zal meer bekend worden over de ontwikkeling van democratische kernwaarden in de hogere klassen van het vo.

4. Verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht

In deze paragraaf beantwoordt de regering vragen die zijn gesteld over de inhoud en reikwijdte van de voorliggende burgerschapsopdracht. Het betreft achtereenvolgens de kern van de burgerschapsopdracht (4.1), actief burgerschap en sociale cohesie (4.2), basiswaarden (4.3), schoolcultuur (4.4), doelgericht en samenhangend (4.5) en segregatie (4.6). De vragen die hierop betrekking hebben zijn onder het kopje van dat thema beantwoord, waarbij soortgelijke vragen zijn samengevoegd.

4.1 Kern burgerschapsopdracht

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten wat de wettelijke verankering van de burgerschapsopdracht beoogt en wat de gewenste uitwerking is van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat precies de gemeenschappelijke kern is van burgerschap die verplicht wordt gesteld voor alle scholen en of deze kern ligt in de principes en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Burgerschapsonderwijs vormt een cruciale basis voor leerlingen om zich te ontwikkelen tot volwassen democratische burgers. De huidige burgerschapsopdracht is een algemene opdracht aan het bevoegd gezag om in het onderwijsprogramma zorg te dragen voor

actief burgerschap en sociale integratie. Niet alleen door kennisoverdracht, maar ook door het aanleren van burgerschapsvaardigheden. Scholen hebben daarbij een hoge mate van vrijheid om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht.

De voorgestelde burgerschapsopdracht is in de kern hetzelfde als de huidige opdracht, maar is met meer richtinggevende normen omschreven. Het wetsvoorstel kent een duidelijke gemeenschappelijke kern die burgerschapsonderwijs op iedere school dient te omvatten. Deze kern is dat leerlingen op school respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt bijgebracht, dat de sociale en maatschappelijke competenties die daaraan bijdragen worden bevorderd, en dat er een schoolcultuur is die in lijn is met deze waarden. Het gaat daarbij om basiswaarden die gebaseerd zijn op de basiswaarden democratische rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze basiswaarden moeten op herkenbare wijze in het onderwijs terugkomen. Scholen behouden daarbij ruimte voor eigen invulling, bijvoorbeeld van specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag.

Van scholen wordt verwacht dat zij een herkenbare visie ontwikkelen op hun burgerschapsonderwijs en deze uiteenzetten in hun schoolplan en schoolgids. Die visie als zodanig komt in het onderwijsprogramma tot uitdrukking middels een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen doelgericht bevordert, waarbij de school tevens concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De inspectie zal toetsen of de invulling van de burgerschapsonderwijs voldoet aan de wettelijke normen.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom niet is gekozen voor democratie en identiteitsbevordering als gemeenschappelijke kern.

Democratie speelt wel degelijk een belangrijke rol binnen de gemeenschappelijke kern. Zo wordt van scholen verwacht dat zij respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bijbrengen aan leerlingen. Tevens dienen zij leerlingen in staat te stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving.

Daarnaast zal kwalitatief goed burgerschapsonderwijs ontegenzeggelijk bijdragen aan de identiteitsbevordering van een leerling. Bij bevordering van burgerschap gaat het immers per definitie over de wijze waarop een persoon zich wil verhouden tot anderen, de samenleving en de groepen waarin zij of hij leeft. Persoonsvorming en bevordering van burgerschap vinden dus altijd in samenhang plaats. Het is echter aan scholen zelf hoe zij de relatie en verhouding tussen beide vormgeven en hoe zij identiteitsbevordering willen invullen, en niet aan de regering.

Voorts vragen leden van de CDA-fractie te reflecteren op de kritiek van onder andere Verus dat de burgerschapsopdracht meer over de verhouding tussen overheid en burgers moet gaan, dan tussen burgers onderling, waarbij uit de nadere invulling van de regering

over de burgerschapsopdracht zou blijken dat dit vooral over de verhouding tussen burgers onderling zou gaan. De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen voor een brede invulling van de verankering van het burgerschapsonderwijs en niet voor louter een politiek-juridische dimensie zoals de Onderwijsraad en de NVLM bepleiten.

De regering acht het van belang dat leerlingen weten welke basiswaarden ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat en wat de essentie is van de Grondwet. De regering kiest er daarom voor de Grondwet en de democratische rechtsstaat expliciet in de burgerschapsopdracht te noemen en daarmee democratie een centrale rol toe te bedelen. Daarbij wordt het begrip democratie door de regering breder opgevat dan louter een politiek systeem waarin autoriteit gebaseerd is op instemming van de bevolking. De democratische rechtsstaat krijgt weliswaar voornamelijk vorm in de relatie tussen overheid en burger, maar ook tussen burgers onderling. Dit is de reden dat de burgerschapsopdracht zich volgens de regering niet zou moeten beperken tot een politiek-juridische component maar breder dient te worden ingevuld. Het is voor het goed functioneren van een democratie bijvoorbeeld van belang dat leerlingen leren respect te hebben voor elkaars opvattingen, zeker ook wanneer deze ver uit elkaar liggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening is toegedaan dat op het punt van burgerschap sprake is van objectieveerbare, duidelijke normen, vastgelegd in de wet.

Vanwege de waarde die de regering hecht aan de constitutionele onderwijsvrijheid heeft zij gekozen voor een kaderstellende formulering van de burgerschapsopdracht, die waarborgt dat het onderwijs op scholen zich in elk geval richt op een gemeenschappelijke kern. Deze kern is volgens de regering goed vertaald naar duidelijke en objectieve normen. Aan het begin van paragraaf 4 is reeds ingegaan op deze kern en de ruimte die scholen daarbij is gelaten. In de paragrafen 4.2 t/m 4.5 wordt per element toegelicht wat exact wordt verwacht van scholen en in paragraaf 11 geeft de regering aan hoe toezicht gehouden wordt op de burgerschapsopdracht.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering onder burgerschap zowel Nederlands burgerschap als Europees burgerschap verstaat. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of Europees en wereldburgerschap geen onderdeel zijn van de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs. Zij vragen of niet alle leerlingen, van welk onderwijsniveau of in welke regio dan ook, onderdeel zijn van Europa en de wereld. Zij vragen voorts of de toevoeging van één zin over de verhouding van de Nederlandse samenleving tot Europa en de wereld voldoende is om Europees en wereldburgerschap te beschrijven, en of de bredere context waarin de leerling leeft niet ook opgenomen moeten worden in de wettekst om te garanderen dat niet enkel op het Nederlands burgerschap wordt gefocust in het onderwijs.

De regering wijst er op dat de internationale component van het burgerschap expliciet is opgenomen in de wettekst. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn mede verankerd in de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. De regering erkent het belang van mensenrechten in het burgerschapsonderwijs en sluit daarmee aan bij het standpunt van de Onderwijsraad.⁸ In de memorie van toelichting is zij dan ook uitgebreid ingegaan op de internationale component van het burgerschapsonderwijs.⁹ Het is van belang dat leerlingen kennis hebben van en respect hebben voor de internationale rechtsorde en mensenrechten. De Nederlandse samenleving staat namelijk niet op zichzelf en burgers hebben zich tegenwoordig te verhouden tot Europa en de rest van de wereld. Daarom is het noodzakelijk dat leerlingen kennisnemen van de internationale (rechts)orde en onderliggende processen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind is hier onderdeel van. De regering wil daarbij wel benadrukken dat dit wetsvoorstel geen verplichtingen oplegt aan scholen over de wijze waarop zij specifiek invulling geven aan deze internationale component van burgerschap. Het is aan scholen en leerlingen of, en zo ja welke waardeoordelen zij vellen over bijvoorbeeld de Europese Unie en de globalisering. Het zijn van Europees burger of wereldburger behoort dan ook niet tot de gemeenschappelijke kern.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering gaat waarborgen dat onderwerpen als diversiteit worden meegenomen binnen de burgerschapsopdracht voor alle scholen in het funderend onderwijs, inclusief de bijzondere scholen. Zij vragen ook waar en hoe de regering het aspect kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit sterker tot uitdrukking heeft gebracht in de wettekst en de toelichting. Leden van de CDA-fractie vragen of termen als 'empathie' en 'de bereidheid tot het nader opschorten van je oordeel' geen grijze zone creëert die de burgerschapsopdracht minder duidelijk maakt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de boodschappen samen gaan dat de regering enerzijds 'kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit' minder expliciet benadrukt in de nieuwe wettelijke bepaling en anderzijds stelt dat dit aspect onverminderd belangrijk is en hierdoor ervoor gekozen heeft om dit punt sterker tot uitdrukking te brengen in de wettekst en toelichting. Zij vragen of het in de nieuwe wettekst enkel gaat om het erkennen van het bestaan van een pluriforme samenleving of dat in de nieuwe burgerschapsopdracht ook sprake is van het actief een onderdeel uitmaken van deze pluriforme samenleving. Voorts vragen zij hoe aandacht voor de diversiteit aan achtergronden en culturen in de nieuwe tekst gewaarborgd blijft. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat naast goede omgang met mensen ook omgang met de aarde onderdeel is van burgerschap. Zij merken op dat duurzaamheid nu niet als een van de waarden wordt gezien, en vragen of de regering ervan op de hoogte is dat de Italiaanse minister van onderwijs duurzaamheid binnen verschillende vakken wil laten terugkomen. Zij vragen hoe de regering de rol van duurzaamheid binnen het burgerschapsonderwijs ziet.

⁸ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 16.

⁹ Memorie van toelichting, p. 16.

De regering is van mening, in lijn met een eerder advies van de Onderwijsraad, dat de huidige wetsbepaling nodeloos complex en te eenzijdig is doordat zij tot driemaal toe op verschillende wijze het thema diversiteit adresseert.¹⁰ Onderhavig wetsvoorstel vereenvoudigt daarom de bepaling en brengt balans aan. Diversiteit en pluriformiteit hebben ook in dit voorstel een centrale plaats. In de eerste plaats is het begrip 'pluriform' toegevoegd aan het eerste lid onder b van de burgerschapsopdracht. Daarmee wordt pluriformiteit als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat benoemd.¹¹ Dat houdt in dat het begrip van een democratische rechtsstaat per definitie uitgaat van een veelheid aan opvattingen over hoe een samenleving vorm zou moeten krijgen, hoe de overheid zich verhoudt tot die verscheidenheid en hoe mensen met elkaar om zouden moeten gaan. Een basisgedachte achter een democratische rechtsstaat is dat mensen in diversiteit naast en met elkaar kunnen leven, waarbij de rechten van het individu worden beschermd.

Voorts veronderstelt het begrip 'sociale cohesie' de diversiteit van onze samenleving. De burgerschapsopdracht vraagt daarmee van scholen in de eerste plaats om leerlingen bekend te maken met het feit dat de samenleving pluriform is, maar in de tweede plaats ook om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Dat is volgens de regering niet anders te begrijpen dan dat scholen de opdracht krijgen te bevorderen dat leerlingen actief onderdeel uitmaken van onze pluriforme samenleving. Het bevorderen van sociale cohesie vereist tevens aandacht voor de diversiteit van achtergronden en culturen in onze samenleving. De manier waarop dat gebeurt, is, met inachtneming van de voorgestelde verplichte kern uit de burgerschapsopdracht, aan scholen zelf. Zij gaan namelijk zelf over de richting en inrichting van hun onderwijs en de regering is niet voornemens hier in te treden door op gedetailleerde wijze aan scholen voor te schrijven welke overtuigingen, omgangsvormen en idealen scholen over zouden moeten brengen op hun leerlingen. De door de leden aangehaalde voorbeelden als duurzaamheid en empathie, maken daarom geen onderdeel uit van de verplichte kern van de burgerschapsopdracht.

4.2 Actief burgerschap en sociale cohesie

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting waarom het begrip 'sociale cohesie' duidelijker de burgerschapsopdracht aangeeft dan het begrip 'sociale integratie', waarom het begrip 'sociale cohesie' aan de burgerschapsopdracht toegevoegd moet worden en waarom alleen de term 'actief burgerschap' niet voldoende duidelijk maakt wat onder de burgerschapsopdracht geschaard moet worden. Zij vragen of de regering daarbij ook de kritiek van de NVLM en de Onderwijsraad wil meenemen dat door het toevoegen van het begrip 'sociale cohesie' de burgerschapsopdracht juist aan duidelijkheid verliest en daarmee lastiger uit te voeren wordt voor scholen.

Met het vervangen van het begrip sociale integratie voor sociale cohesie wijzigt de opdracht aan het onderwijs inhoudelijk niet. Sociale cohesie ziet, net als sociale

¹⁰ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 42.

¹¹ Vgl. *Kamerstukken II 2003/04, 29614, 2* (nota grondrechten in een pluriforme samenleving).

integratie, toe op deelname van alle burgers aan de samenleving en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur in al haar verscheidenheid.

Desalniettemin heeft de regering in onderhavig wetsvoorstel gekozen voor het begrip sociale cohesie, omdat zij van mening is dat dit begrip meer recht doet aan de gedachte achter het desbetreffende lid. Sociale cohesie brengt, sterker dan sociale integratie, onderlinge verbinding, gelijkwaardigheid en samenhang tot uitdrukking. Hierbij is ruimte voor verschillende achtergronden, religies en overtuigingen. Sociale integratie zou de indruk kunnen wekken dat de minderheid zich moet conformeren aan de meerderheid en scholen kunnen volstaan met het overbrengen van het meerderheidsstandpunt in een samenleving. Belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht is juist dat leerlingen leren dat er verschillende opvattingen en religies bestaan in de Nederlandse samenleving en dat zij zich ook richting andersdenkenden op een respectvolle manier leren verhouden.

De leden van de D66-fractie vragen wat de regering verstaat onder 'actief burgerschap' en wanneer burgers in staat zijn volwaardig en verantwoordelijk deel te nemen aan de samenleving. De leden van dezelfde fractie vragen te reageren op het voorstel van de NVLM om 'actief burgerschap' te wijzigen naar 'democratisch burgerschap'. Zij vragen ook waarom is gekozen voor sociale en maatschappelijke competenties en niet voor politieke competenties, aangezien ook 'actief burgerschap' wordt voorgeschreven, en waarom de competenties niet specifiek zijn uitgewerkt. De leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag: zij missen in de memorie van toelichting het belang van politiek burgerschap en vragen een nadere toelichting hoe dit wordt vormgegeven binnen het wetsvoorstel. Zij vragen ook of de regering de mening is toegedaan dat het voor het leren van politiek burgerschap van belang is om dit kinderen zo jong mogelijk bij te brengen en dit ook nog explicieter aan te brengen in het burgerschapsonderwijs, en verwijzen daarbij naar het promotieonderzoek van Nieuwelink.

Met 'actief burgerschap' worden de bereidheid en het vermogen bedoeld om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren. In de onderdelen a en b van het eerste lid van de voorgestelde wettelijke bepaling staat op welke manier het bevoegd gezag dit minimaal moet bevorderen. Bij burgerschap staat het (leren) functioneren in de democratische rechtsstaat centraal. Hiervoor is het belangrijk dat leerlingen in staat worden gesteld om zich onafhankelijk en geïnformeerd op te kunnen stellen en als zodanig een mening kunnen vormen over maatschappelijk relevante thema's en een actieve bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving en de democratie. Hoe leerlingen zich uiteindelijk verhouden tot de samenleving en in hoeverre zij ook daadwerkelijk een actieve bijdrage leveren, is aan leerlingen zelf. De burgerschapsopdracht verplicht scholen dus om hen in staat te stellen zich als 'actief burger' op te stellen, maar dit schept geenszins verplichtingen met betrekking tot hun daadwerkelijke participatie, uitingen of opvattingen. Leerlingen komt de vrijheid toe zich kritisch te uiten tegenover de democratische rechtsstaat en hier geen actieve bijdrage

aan te leveren. Een vrije en democratische rechtsstaat biedt burgers nu eenmaal ook de vrijheid zich afzijdig te houden.

De regering is niet van mening dat de burgerschapsopdracht beperkt moet zijn tot een politieke component. Zij kiest voor een brede invulling die abstraheert van de indeling in bepaalde dimensies. Zij vindt het een onwenselijke versmalling om louter te spreken van politiek of democratisch burgerschap omdat burgerschap om meer gaat dan kennisoverdracht aangaande de politiek en democratie.

De regering acht het van belang dat burgerschap al jong wordt aangeleerd. Daarom wordt al in het po van scholen verwacht dat zij burgerschap bevorderen. De ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties is onmisbaar om volwaardig te kunnen participeren in de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving. Dit kunnen competenties uit allerlei leergebieden betreffen, niet alleen politiek gerelateerde competenties. Deze competenties komen ook terug in de huidige kerndoelen en worden met de curriculumherziening, conform het regeerakkoord, aangescherpt.

Van scholen wordt verwacht dat zij actief burgerschap bevorderen. Dat vergt een actieve inspanning en het volstaat dus niet dat zij zich slechts onthouden van antirechtsstatelijke uitspraken. Het bevoegd gezag heeft en houdt bij de invulling en uitwerking van de burgerschapsvisie, schoolcultuur en sociale en maatschappelijke competenties een grote mate van vrijheid om eigen accenten te leggen.

4.3 Basiswaarden

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre expliciet duidelijk is wat moet worden verstaan onder de basiswaarden en wat de gemeenschappelijke kern is van deze waarden. De leden van de SGP-fractie vragen de regering of het wetsvoorstel zich, vanwege de complexe discussie over de basiswaarden, zou moeten richten op de democratische rechtsstaat. De leden vragen de regering toe te lichten waarom het begrip 'pluriformiteit' niet als basiswaarde is genoemd. Zij vragen ook een toelichting op de basiswaarden die in de wettekst worden genoemd en vragen de regering te onderbouwen waarom dit volgens de regering de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn. Deze leden vragen de regering om scholen op grond van de vrijheid van onderwijs dezelfde zekerheid te bieden als nieuwkomers door de basiswaarden bij regeling vast te stellen en deze verklaring aan beide Kamers voor te leggen.

De regering heeft de basiswaarden van democratische rechtsstaat een centrale positie toebedeeld in dit wetsvoorstel en acht het daarom van belang dat geen enkel misverstand bestaat omtrent de basiswaarden van de democratische rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, waarbij menselijke waardigheid als

overkoepelend begrip geldt. Daarom zal zij hier in deze paragraaf uitgebreider op in gaan, in aanvulling op de memorie van toelichting.¹²

Menselijke waardigheid is een essentieel en onderscheidend kenmerk dat het menselijk leven toekomt. De realisering daarvan is een leidend principe in de omgang tussen mensen en in de relatie tussen mens en gemeenschap. Het respect voor de menselijke waardigheid zonder onderscheid des persoons staat aan de basis van de drie basiswaarden van de democratische, pluriforme en Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.

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.

Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Het begrip gelijkwaardigheid is afgeleid van het gelijkheidsbeginsel dat is verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Dit gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat mensen elkaar gelijkwaardig behandelen en dat discriminatie verboden is.

Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, begrip, tolerantie, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Solidariteit is een uitdrukking van het besef dat wij als eenling niet kunnen overleven. Om samen te kunnen leven moet men samenwerken, maar ook wie niet (volledig) kan meedoen heeft recht op een menswaardig bestaan. Solidariteit ligt ten grondslag aan de verzorgingsstaat, maar brengt evenzeer de individuele verantwoordelijkheid met zich mee om naar vermogen te participeren in de samenleving. Solidariteit gaat over het tonen van respect voor anderen, alsmede het actief opkomen tegen onverdraagzaamheid of wanneer de rechten van anderen ernstig in het gedrang zijn. Solidariteit krijgt in de Grondwet vorm in sociale grondrechten.

¹² Zie memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2019/20*, 35352, 3, p.12. Hierover ook uitgebreid: *Kamerstukken II 2019/20*, 33826, 33 (Nationaal actieplan mensenrechten).

Basiswaarden liggen ten grondslag aan de democratie en de rechtsstaat zoals deze in de Grondwet zijn verankerd. In onderhavig wetsvoorstel neemt actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat een centrale plaats in. Van scholen wordt verwacht dat zij werken aan borging en overdracht van de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Het is voor scholen van belang om helder te weten aan welke aspecten een school minimaal moet voldoen en hoe het toezicht daarop door de inspectie vorm zal krijgen. Daar zal de regering hierna op ingaan. Ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat uit de opdracht tot bevordering van basiswaarden ook volgt dat onderwijs of handelen van de school niet in strijd met basiswaarden kan zijn.

De basiswaarde vrijheid wordt bevorderd wanneer aandacht wordt geschonken aan autonomie en constitutionele vrijheden, waarbij de vrijheid van meningsuiting een centrale rol speelt. De vrijheid om te mogen zeggen wat je wilt impliceert immers ook de vrijheid om te geloven wat je wilt, jezelf te verenigen, persvrijheid, de vrijheid om oppositie te voeren etc. De basiswaarde gelijkwaardigheid wordt bevorderd door aandacht te besteden aan het gelijkheidsbeginsel en het afwijzen van discriminatie. De basiswaarde solidariteit wordt bevorderd door het behandelen van de elementen verdraagzaamheid, begrip en verantwoordelijkheidsbesef, en het afwijzen van onverdraagzaamheid. Dit betekent dat scholen aandacht besteden aan de elementen actieve bevordering van autonomie, vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, verdraagzaamheid, begrip en verantwoordelijkheidsbesef, en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie. Deze elementen vormen in de onderwijspraktijk de minimale kern waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van het respect voor en de kennis van de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Tevens staat het scholen vrij om bovenop de basiswaarden, andere waarden uit te dragen.

Waar het gaat om de invulling van, en de verhouding tussen, deze elementen geldt dat deze in beginsel allemaal van belang zijn, maar de aandacht en toepassing daarvan afhankelijk kunnen zijn van de leeftijd- en ontwikkelingsfase van leerlingen en van de identiteit van de school. Zo kan een school in het po ervoor kiezen om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst sterker terug te laten komen in haar onderwijsprogramma dan de vrijheid van drukpers, omdat zij deze elementen van vrijheid passender vindt voor jonge leerlingen. Scholen hebben dus de vrijheid nadere invulling te geven aan de uitwerking, onderbouwing of duiding van de basiswaarden en kunnen daarbij ook aansluiten bij de levensbeschouwelijke uitgangspunten van de school.

Anderzijds is sprake van een vaste kern, die voor alle scholen leidend is: de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De genoemde elementen daarvan kunnen eenduidig worden toegepast en zullen in het onderzoekskader van de inspectie worden opgenomen. Dit betreft een implementatie van het kader dat hier is geschetst en biedt de inspectie dus geen ruimte om basiswaarden toe te voegen of te negeren.

Het is voor de regering evident dat vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit de drie basiswaarden zijn. Zo worden zij specifiek genoemd in de aanbevelingen van de *Commissie uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat*.¹³ Deze zijn overgenomen door het toenmalige kabinet.¹⁴ Ook wijst de regering op een advies van de Onderwijsraad uit 2017: "*Inhoudelijk gaat het om waarden als vrijheid (grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, meningsuiting, vereniging, onderwijs, vergadering en betoging), gelijkheid en solidariteit. Dit zijn waarden die de democratie behouden en behoeden. Het zijn waarden die een pluraliteit aan opvattingen over 'het goede leven' mogelijk maken. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit zijn niet onderhandelbaar.*"¹⁵ Ook in de Participatieverklaring, die dient te worden ondertekend in het kader van de inburgeringsplicht, komen vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als basiswaarden terug.¹⁶ De basiswaarden hebben betrekking op klassieke grondrechten (vrijheidsrechten), sociale grondrechten (plichten van de overheid) en op daaruit voortvloeiende basisprincipes.

Ook in andere richtinggevende documenten komen bovengenoemde basiswaarden terug. In de Preambule van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie is bijvoorbeeld te lezen: '(...) vestigt de Unie haar grondslag op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit.' Artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt: 'alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.' In de eerste zin van deze bepaling zijn vrijheid en gelijkwaardigheid te herkennen en in de tweede zin komt de solidariteit tot uitdrukking.

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn dus breed geaccepteerd en structureel verankerd in de nationale en internationale rechtsorde. Met dit wetsvoorstel worden dus geen 'nieuwe' basiswaarden gecreëerd. Wel krijgen zij een groter gewicht dan nu het geval is binnen het onderwijs.

Hoewel soms nuanceverschillen bestaan in bewoordingen, bijvoorbeeld tussen gelijkheid en gelijkwaardigheid, vormen de drie genoemde basiswaarden de onmiskenbare kern van de democratische rechtsstaat. Daarmee maakt pluriformiteit als zodanig geen onderdeel uit van de basiswaarden, maar is het meer een wezenskenmerk van de Nederlandse samenleving. Op basis van deze brede consensus over (het belang van) de basiswaarden, is de regering van mening dat zij niet in het wetsvoorstel zelf hoeven te worden geëxpliciteerd. Het gaat immers om principes die ten grondslag liggen aan onze samenleving en staatsinrichting, die niet met dit wetsvoorstel door de wetgever worden geïntroduceerd of gewijzigd. Daarnaast worden de basiswaarden uitvoerig toegelicht in de

¹³ Advies van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, *Kamerstukken II* 2008/09, 29279, 83.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31268, 9.

¹⁵ Onderwijsraad. (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad, p. 28.

¹⁶ Bijlage 7 bij de Regeling inburgering.

memorie van toelichting, het nader rapport en in deze nota naar aanleiding van het verslag.

4.4 Schoolcultuur

Door de fracties zijn diverse vragen gesteld over de noodzaak en reikwijdte van het voorgestelde lid dat betrekking heeft op de schoolcultuur en de school als oefenplaats, ook in relatie tot het handelen van individuen. Met het oog op de leesbaarheid van de beantwoording zijn deze vragen hieronder per thema samengevoegd.

Noodzaak van opnemen schoolcultuur in de wet

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom niet is gekozen voor de variant die de Raad van State heeft voorgesteld op het punt van de zorgplicht voor de schoolcultuur, namelijk om de inspectie alleen schoolbesturen verantwoording te vragen over de vormgeving van de vaardighedencomponent, juist ook om spanning met artikel 23 GW te voorkomen. Deze leden vragen ook om een toelichting op hun vermoeden dat in het huidige voorstel de inspectie, ondanks de aangekondigde terughoudendheid, er moeilijk aan zal kunnen ontkomen enig oordeel te vellen over de inhoud en daarmee een oordeel over de toepassing van de grondslag van de school in de vertaling naar burgerschap in het algemeen en de vaardighedencomponent in het bijzonder. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de stelling van de Onderwijsraad dat de voorgestelde zorgplicht voor de schoolcultuur onnodig zou zijn omdat een school in omgangsvormen en werkvormen al uitgaat van respect voor de democratische rechtsstaat en mensenrechten. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie stellen een dergelijke vraag. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering niet meegaat in de suggestie van de Raad van State om scholen verantwoording te laten afleggen in het schoolplan of schoolgids over hoe zij een positief klimaat op school stimuleren op het gebied van burgerschap. De leden van de SGP-fractie vragen de regering met meer kracht te onderbouwen waarom de stellige uitspraken van de Onderwijsraad en de Raad van State, inhoudende dat de zorgplicht voor de schoolcultuur onhoudbaar en niet handhaafbaar is, onvoldoende hout zouden snijden.

De regering is niet voornemens de door de Afdeling voorgestelde aanpassing over te nemen, inhoudende dat het bevoegd gezag zelf aangeeft wat de beoogde schoolcultuur is. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een schoolklimaat waarin het goede voorbeeld wordt gegeven en waarin wordt geoefend met de omgang met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is een zodanig wezenlijk onderdeel van de burgerschapsopdracht dat zij het noodzakelijk acht dit in een wettelijke norm te expliciteren.

Ten eerste omdat de schoolcultuur een belangrijke rol speelt bij de bevordering van burgerschap en veel invloed heeft op de ontwikkeling en het welzijn van leerlingen. Individuen die bij het onderwijs zijn betrokken hebben een voorbeeldfunctie en een

daarmee samenhangende verantwoordelijkheid. Daarom is het van belang dat zij zich in de context van de school gedragen op een wijze die past binnen een schoolcultuur die in lijn is met de basiswaarden. Doen zij dat niet, dan is het aan het bevoegd gezag om hier op gepaste wijze op te reageren. Het bevoegd gezag moet inzichtelijk maken wat haar visie is. Dit helpt scholen om op weloverwogen wijze, en conform de identiteit van de school, op samenhangende en doelgerichte wijze hun burgerschapsonderwijs vorm te geven. Daarnaast is het zonder het expliciteren van deze aanpak voor de inspectie niet mogelijk om na te gaan of een schoolcultuur in lijn is met de basiswaarden en of de visie van de school daadwerkelijk terugkomt in de praktijk.

Ten tweede biedt een expliciete norm scholen duidelijkheid, omdat daarmee buiten twijfel staat dat dit een essentieel en verplicht onderdeel is van de burgerschapsopdracht en geen vrijblijvende richtlijn.

Ten derde maakt deze explicitering inzichtelijk dat de schoolcultuur en de oefenplaats niet alleen worden gevormd door de inhoud van het onderwijs, maar evenzeer door de interacties tussen alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen en de leerlingen. Zonder deze expliciete norm zou discussie kunnen ontstaan over de vraag of deze interactie onderdeel is van de opdracht. Het expliciteren van de schoolcultuur in de wet is daarmee noodzakelijk voor effectieve handhaving. Dit geldt zowel voor de bevordering van burgerschap, als voor de handhaving indien een schoolcultuur in strijd is met de basiswaarden.

Tot slot acht de regering de bepaling betreffende de schoolcultuur noodzakelijk om een bredere basis te creëren om te kunnen ingrijpen indien een schoolcultuur antidemocratische elementen bevat. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) stelde in 2011 in de uitspraak aangaande As-Siddieq dat de huidige burgerschapswet *'scholen een grote vrijheid laat bij het vormgeven aan de doelstellingen van burgerschapsvorming en integratie, en het bevoegd gezag daarmee alleen in strijd handelt indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.'*¹⁷ Ook de Rechtbank Amsterdam bevestigde deze lijn in de zaak Cornelius Haga Lyceum.¹⁸ De ABRvS zal zich bij het hoger beroep uitspreken over de vraag of de uitspraak uit 2011 een bredere werking kent of dat deze louter van toepassing was op de zaak As-Siddieq. In de huidige burgerschapswet komt het begrip schoolcultuur niet voor en wordt slechts gesteld dat burgerschapsonderwijs mede gericht moet zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Het is onvoldoende helder welke verplichtingen en handhavingsmogelijkheden hieruit voortvloeien. Ongeacht de uitkomst van het hoger beroep baart het de regering zorgen dat onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de huidige wet op dit punt. Dit maakt het onzeker of er afdoende

¹⁷ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

¹⁸ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

handhavingmogelijkheden zijn indien antidemocratische elementen worden aangetroffen op een school. De regering acht het van groot belang in de toekomst verzekerd te zijn van een wettelijke basis om in te kunnen grijpen indien de rechtsstaat en de democratie worden ondermijnd. Daarom is het noodzakelijk om expliciet in de wet op te nemen dat het bevoegd gezag zorg moet dragen voor een schoolcultuur die in lijn is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Met deze wettelijke bepaling wordt een dergelijke schoolcultuur specifiek onderdeel van de deugdelijkheidseis aangaande burgerschap, en worden de handhavingmogelijkheden vergroot.

De regering acht het dus onwenselijk dat de schoolcultuur volledig vrijblijvend kan worden vormgegeven. Zij hecht er wel aan om in dit kader nogmaals te benadrukken dat het wetsvoorstel en de wijze waarop de inspectie hierop zal toezien, scholen een grote mate van vrijheid biedt. De vrijheid van onderwijs geldt als uitgangspunt bij de invulling van het de burgerschapsopdracht en dus ook bij de invulling van de schoolcultuur. Scholen geven hun schoolcultuur grotendeels zelf vorm, conform hun grondslag of identiteit. Op de relatie tot de vrijheid van onderwijs, wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

Verantwoordelijkheid van bevoegd gezag voor handelen van individuen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de verplichting tot het geven van het goede voorbeeld zich niet óók richt op gedragingen van een bij het onderwijs betrokken individu, ook omdat deze personen juist degenen zijn die het goede voorbeeld moeten geven aan leerlingen. Tevens willen zij weten in hoeverre het mogelijk is dat het bevoegd gezag in de gelegenheid wordt gesteld tot herstel van tekortkomingen in de zorgplicht als het een of meerdere individuen betreft. Deze leden willen ook weten of de uitzondering van de verplichting tot individuele bij het onderwijs betrokken personen ervoor zorgt dat het schoolbestuur niet verantwoordelijk is voor personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed op een school. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat de verplichting tot het geven van een goed voorbeeld ook moet gelden voor individuele bij het onderwijs betrokken personen. De leden van de CDA-fractie en leden van de D66 fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre een eenmalige uitspraak van een individu in strijd met de basiswaarden een overtreding van de burgerschapswet behelst. Leden van de D66-fractie vragen daarbij of voor elk individu binnen de schoolorganisatie dezelfde verantwoordelijkheid geldt. Zij geven aan dat je als schoolbestuurder een publieke functie hebt en een belangrijke verantwoordelijkheid voor de schoolcultuur, tevens dien je als rolmodel. Deze leden vragen daarop een reactie van de regering. De leden van de SP-fractie stellen soortgelijke vragen: hoe definieert de regering structureel en vergaand, waar het de schoolcultuur aangaat; hoe vaak kan een individu over de schreef gaan door middel van bepaalde (vergaande) uitingen, voordat de inspectie kan optreden; wat is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag als het gaat om individuen (personeel en vrijwilligers) die handelen in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, moet het bevoegd gezag al stappen nemen voordat de

inspectie stappen neemt, en welke stappen dat zijn, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De burgerschapsopdracht richt zich, net als andere deugdelijkheidseisen in het onderwijs, als regel (openbaar onderwijs) of bekostigingsvoorwaarde (bijzonder onderwijs) tot het bevoegd gezag van de school. Het bevoegd gezag ontvangt immers de bekostiging en kan als enige worden gesanctioneerd bij het niet naleven van de bekostigingsvoorwaarden. Het bevoegd gezag is daarmee de drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetgeving en dat geldt ook voor de burgerschapsopdracht. Om die reden richt ook de bepaling over de schoolcultuur zich tot het bevoegd gezag en niet bijvoorbeeld tot individuele leraren, bestuurders of vrijwilligers.

De schoolcultuur wordt gevormd door alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken individuen tezamen, waarmee het bevoegd gezag ervoor verantwoordelijk is zij het goede voorbeeld geven, een oefenplaats vormgeven en in lijn handelen met de basiswaarden. Naast verantwoordelijk is het bevoegd gezag ook sterk cultuurbepalend. Het dient het goede voorbeeld te geven binnen de school en tevens andere bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen aan te spreken op hun voorbeeldfunctie. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een open en positieve schoolcultuur en een goed voorbeeld van onderwijspersoneel cruciaal zijn voor succesvol burgerschapsonderwijs.¹⁹ Als binnen de school individuen opereren die antirechtstatelijk gedachtegoed uiten dan zal dat, afhankelijk van de omstandigheden, niet stroken met de wettelijke voorwaarde dat de schoolcultuur in overeenstemming is met de basiswaarden. Gedragingen van vrijwilligers kunnen, afhankelijk van de mate van hun betrokkenheid bij leerlingen en de aard en omvang van hun uitingen, ook onderdeel zijn van de schoolcultuur. Echter, een incidentele *'slip of the tongue'* van één leraar of een misplaatste grap van een voorleesouder zal niet per definitie leiden tot strijdigheid met de vereiste schoolcultuur. De manier waarop het bevoegd gezag hier op reageert en handelt, is medebepalend voor de schoolcultuur. Wanneer een prominent persoon, bijvoorbeeld een bestuurder of schoolleider, in een landelijke talkshow weloverwogen een antidemocratische visie uiteenzet, kan dit een grotere invloed hebben op de schoolcultuur dan wanneer precies hetzelfde wordt gezegd door een ICT-medewerker of conciërge tijdens een informeel teamuitje. De inspectie zal dus per handeling of uiting van een individu oordelen in hoeverre dit van invloed is op een schoolcultuur, en of dit strijdig is met de basiswaarden. 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.

¹⁹ Zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting onder "Ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs: burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur".

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de uitzondering voor individuele bij het onderwijs betrokken personen zich verhoudt met de casus SIO en het Cornelius Haga Lyceum, waarbij de rechtbank oordeelde dat het bestuur met het toelaten van personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed niet in strijd met de huidige burgerschapsopdracht heeft gehandeld. Hoe geeft de regering het wetsvoorstel zo vorm dat deze ook gaat gelden voor de individuen op het Cornelius Haga Lyceum en vergelijkbare casussen, zo vragen deze leden. Mag antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed op een school ook van invloed zijn op de invulling van dit aspect van de burgerschapsopdracht, zo vragen deze leden. Ook vragen zij hoe de regering waarborgt dat dit niet te vrij mag worden geïnterpreteerd en dat er dus wel sprake mag zijn van antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed.

Het bevoegd gezag dient individuen, al voordat de inspectie optreedt, aan te spreken op uitingen die niet in overeenstemming zijn met de basiswaarden, hen ertoe te bewegen die uitingen te staken en in plaats daarvan het goede voorbeeld te geven. Ook kan van het bevoegd gezag verlangd worden afstand te nemen van uitlatingen en de persoon die het betreft niet langer binnen de school te laten optreden. In een casus als het Cornelius Haga Lyceum zou dit aan de orde kunnen zijn, indien de feiten uitwijzen dat antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed onderdeel is van de schoolcultuur. Indien dat het geval is, biedt het wetsvoorstel een solide juridische basis voor toezicht, handhaving en sanctionering.

De leden van de SP-fractie lezen dat 'burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur' volgens de regering een ander belangrijk element van burgerschapsopdracht is. Deze leden delen de mening dat het belangrijk is dat ook de schoolcultuur bijdraagt aan de burgerschapsopdracht. Tevens zijn zij het eens met de VOO²⁰ en VOS/ABB²¹ dat de school niet alleen een oefenplaats moet zijn, maar ook daadwerkelijk een democratische samenleving zou moeten zijn, waar kinderen actief participeren en meebeslissen. De aan het woord zijnde leden vragen wat de regering hiervan vindt. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen bijvoorbeeld het instellen van een leerlingenraad op elke school?

De regering onderschrijft de mening van de leden van de SP-fractie dat het van belang is dat leerlingen betrokken zijn bij de school en de besluitvorming. Participatie op jonge leeftijd draagt bij aan de ontwikkeling van democratische bewustwording en leert leerlingen hoe zij kunnen meebeslissen en hun overtuigingen om kunnen zetten in invloed. De manier waarop dit wordt vormgegeven is aan scholen zelf, waarbij opgemerkt zij dat voor het voortgezet onderwijs een afvaardiging van leerlingen in de

²⁰ VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs.

²¹ VOS/ABB: Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen.

medezeggenschap reeds wettelijk is geregeld in de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS).²²

Reikwijdte van de zorgplicht voor de schoolcultuur

*De leden van de VVD-fractie vragen wanneer sprake is van een vergaande of structurele uiting die geen invulling geeft aan de zorgplicht. Deze leden vragen wanneer sprake is van een cultuur die onvoldoende in overeenstemming is met de basiswaarden
Ook de leden van de CDA-fractie vragen wat precies van het bevoegd gezag verwacht wordt in het kader van de zorgplicht voor de schoolcultuur en wanneer het bevoegd gezag hieraan in voldoende mate voldoet en hoe dat wordt beoordeeld.*

Het bevoegd gezag heeft aan zijn zorgplicht voldaan als op de school een schoolcultuur heerst die niet in strijd is met de basiswaarden en gericht is op het bevorderen daarvan. Ook moet sprake zijn van een oefenplaats waar leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met de basiswaarden.

Het bevoegd gezag is ervoor verantwoordelijk dat de basiswaarden in de schoolcultuur tot uitdrukking komen. Deze bieden een kader waarbinnen leerlingen respectvol met elkaar omgaan en van mening kunnen verschillen. Indien is vastgesteld dat op een school antirechtsstatelijk gedachtegoed wordt geuit, en het bevoegd gezag daar niet overtuigend tegen optreedt, is sprake van strijdigheid met de basiswaarden.

De leden van de VVD-fractie vragen of van een school wordt verwacht dat actie wordt ondernomen als sprake is van een cultuur die onvoldoende in overeenstemming is met de basiswaarden, of dat dit een verplichting is. Welke acties zouden scholen dan moeten ondernemen, vragen zij.

Het bevoegd gezag is verplicht actie te ondernemen als sprake is van een schoolcultuur die onvoldoende in overeenstemming is met de basiswaarden. Indien blijkt dat individuen die betrokken zijn bij het onderwijs op school in strijd handelen met de basiswaarden dient het bevoegd gezag hen aan te spreken en te bewegen tot verbetering. Ook kan het aan de orde zijn dat het bevoegd gezag verlangt dat iemand openlijk afstand doet van bepaalde uitspraken, zelf afstand neemt van uitspraken of iemand de toegang tot de school ontzegt.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de regering precies bedoelt met de stelling dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat iedereen, bijvoorbeeld ook vrijwilligers, op goede wijze in de schoolcultuur participeert en of het toereikend is dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat vrijwilligers zich onthouden van onwenselijke gedragingen. Zij vragen hoe dit is te rijmen met de stelling dat de regering juist (ook) een positieve zorgplicht wil. En hoe wordt voorkomen dat het bevoegd gezag met een

²² Artikel 3, derde lid, sub b, onder 2 en 3 van de WMS.

onmogelijke opdracht wordt opgezaaid door alle mogelijke betrokkenen mee te moeten nemen in een positieve schoolcultuur. Eveneens vragen de leden van de SGP-fractie waarop de regering doelt wanneer zij schrijft dat over de basiswaarden een dialoog moet plaatsvinden, en in hoeverre alle betrokkenen daarin meegenomen te worden.

De vraag van de SGP-fractie over de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor alle bij het onderwijs betrokken personen, inclusief vrijwilligers, wordt ten dele beantwoord onder 'verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor handelen van individuen'. In aanvulling daarop geldt dat de mate waarin personen cultuurbepalend zijn binnen een school, afhangt van hun rol en aanwezigheid binnen de school. Voor een incidentele overblijfkraft of een voorleesouder geldt over het algemeen een beperkte invloed op de cultuur. De regering is van mening dat het bevoegd gezag van dergelijke personen ten minste moet verwachten, dat zij zich binnen de schoolomgeving onthouden van uitingen die haaks staan op de basiswaarden.

De burgerschapsopdracht brengt niet alleen verplichtingen met zich ten aanzien van bij het onderwijs betrokken personen, maar schept ook een verantwoordelijkheid jegens het bevoegd gezag voor het handelen van leerlingen. Zo heeft zij bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid dat een leerling die zich stelselmatig negatief uitlaat ten opzichte van minderheden wordt gecorrigeerd. Leerlingen hoeven zelf echter niet het goede voorbeeld te geven, in tegenstelling tot leraren en bestuurders. Indien een leerling handelt in strijd met de basiswaarden, wil dat nog niet zeggen dat de schoolcultuur niet in lijn is met de basiswaarden. Het gaat er namelijk om op welke wijze het bevoegd gezag daar mee omgaat. Van belang is dat de school uitingen die in strijd zijn met de basiswaarden signaleert, als onwenselijk benoemt, de betreffende leerling corrigeert en, afhankelijk van de mate waarvan hiervan sprake is, zorgt voor een proactief en structureel aanbod waarin het betreffende thema aan de orde komt. Het is aan de school om deze stappen vorm te geven, maar het is van belang dat er gepaste actie wordt ondernomen.

Doordat een school als oefenplaats voor omgang met de basiswaarden fungeert, worden burgerschapsvaardigheden geïnternaliseerd. Leraren leren leerlingen dat er grenzen zitten aan de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst. Of andersom dat het gelijkheidsbeginsel wordt begrensd door andere grondrechten. Juist wanneer opvattingen wringen is de school een belangrijke oefenplaats. Dan kan bewustwording ontstaan over de eigen identiteit en hoe die kan verschillen van anderen, begrip ontstaan voor verschillende religies en levensovertuigingen en kunnen dialoogvaardigheden worden ontwikkeld. In een vitale democratische rechtsstaat is altijd ruimte voor verschil in opvatting, juist over fundamentele vraagstukken. Belangrijk is dat alle discussies kunnen worden gevoerd, maar wel op respectvolle wijze en met kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Binnen de school moet dit debat worden gefaciliteerd, zodat leerlingen de bagage wordt geboden om als volwaardige burgers aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen.

4.5 Doelgericht en samenhangend

De leden van de CDA-fractie vragen wat ermee wordt bedoeld dat het burgerschapsonderwijs doelgericht en samenhangend dient te zijn, en willen weten wanneer hier sprake van is en wanneer niet. Ook vragen zij de regering nader in te vullen wat zij ermee bedoelt dat scholen een visie dienen te ontwikkelen op haar burgerschapsonderwijs en dat de school tevens concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. Zij vragen op welke wijze wordt getoetst of de leerlingen deze concreet geformuleerde doelen hebben gehaald aan het einde van de schooltijd.

Het burgerschapsonderwijs is doelgericht als concrete en heldere leerdoelen worden gesteld, waaruit duidelijk wordt wat leerlingen zullen leren, toegespitst op de leerlingenpopulatie. Het onderwijsprogramma dient aan deze leerdoelen gekoppeld te zijn en toe te werken naar de realisering daarvan. Onderdeel van een doelgerichte aanpak is tevens dat de gekozen inhoud en gevolgde aanpak, ertoe leiden dat de leerdoelen die de school bereiken wil worden gerealiseerd. Dat betekent dat het van belang is dat de school in kaart brengt wat de resultaten zijn, deze evalueert en betreft bij de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen zijn vrij in de manier waarop zij zich op de hoogte stellen van de resultaten. Daarbij is het wel van belang dat de werkwijze van de school een adequaat beeld geeft van de resultaten, dat beoordeeld kan worden op de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt. Een globale taxatie, gebaseerd op een algemene indruk van een docent voldoet hier niet aan. Het formuleren van criteria, op grond waarvan de school door leerlingen gemaakte opdrachten die dekkend zijn voor de doelen die de school nastreeft toetst, zijn een voorbeeld van een mogelijke werkwijze. Scholen worden ondersteund bij het vormgeven van een goede evaluatiestructuur. Zo heeft de Alliantie Burgerschap een meetinstrument gedeeld dat scholen inzicht geeft in de prestaties, ontwikkeling en de wijze waarop dit geïnterpreteerd kan worden. De alliantie voorziet ook in een landelijke benchmark, zodat scholen een indruk krijgen van hoe de onderwijsresultaten zich verhouden tot andere scholen.

Het burgerschapsonderwijs is samenhangend als het bevoegd gezag een visie heeft die planmatig wordt uitgewerkt en waarvan kan worden verwacht dat de leerdoelen worden behaald.

Als een school niet helder heeft omschreven wat onder burgerschap wordt verstaan, welke visie het heeft en hoe invulling wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht, kan geen sprake zijn van een doelgericht en samenhangend onderwijsprogramma. Binnen de wettelijke kaders kan een school die visie zelf bepalen, conform de eigen opvattingen en grondslag. De visie dient een op een planmatige en coherente wijze beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Daarin moet omschreven staan hoe leerdoelen, aanbod, werkwijze en schoolcultuur eruit zien. Ook worden omschreven op welke wijze zorg wordt

gedragen voor een cultuur en oefenplaats waarbinnen de basiswaarden bevorderd worden.

De leden van de D66-fractie vragen of het huidige wetsvoorstel scholen voldoende sturing biedt om goed burgerschap te geven en een doorlopende leerlijn te creëren waarbij het vo voor leerlingen kan uitgaan van een gedeelde basiskennis vanuit het basisonderwijs.

Het wetsvoorstel voorziet in het voorschrijven van een gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs voor het funderend onderwijs. Omdat de burgerschapsopdracht voor het po en vo uit dezelfde kern bestaat, én alle po-scholen aan dezelfde kerndoelen moeten voldoen, kan het vo uitgaan van een gedeelde basiskennis vanuit het po.

4.6 Segregatie

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het eens is met de leden dat het lastig experimenteren en ervaring opdoen is als de wijken en scholen gesegregeerd zijn en kinderen en jongeren met verschillende sociaaleconomische achtergronden elkaar daardoor niet meer tegenkomen. Tevens vragen de leden welke maatregelen worden genomen om segregatie tegen te gaan.

De regering deelt de zorgen van de SP-fractie over de toenemende segregatie in wijken en op scholen. Het staat kansengelijkheid in de weg en is een belemmering voor sociale cohesie. Segregatie is een breed maatschappelijk probleem en vergt een nauwe samenwerking met lokale partijen. Rondom de wetsbehandeling Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen heeft de regering toelichting gegeven op de wijze waarop zij voornemens is segregatie in het onderwijs te bestrijden, mede op verzoek van senator Ganzevoort.²³ Zo zal met gemeenten worden gesproken over de wijze waarop zijn hun beleid aangaande onderwijshuisvesting kunnen inzetten om segregatie tegen te gaan. Woonsegregatie is immers een belangrijke oorzaak van segregatie in het onderwijs. Daarnaast werkt de regering aan een effectievere uitvoering van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) en zijn de gesprekken hierover met de inspectie reeds gaande. De inspectie is gevraagd om vanuit haar toezicht te monitoren hoe gemeenten tot gemeenschappelijke doelen en afspraken komen op de LEA-onderwerpen. Andere voorbeelden van onderwerpen die worden meegenomen in de beleidsagenda zijn toelatingsbeleid en brede scholengemeenschappen. Uw Kamer wordt dit najaar in de beleidsagenda, geïnformeerd over wat kansrijke aangrijpingspunten zijn voor het tegengaan van segregatie in het onderwijs en hoe dit in een samenhangende aanpak kan worden vormgegeven.

Leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening van de leden deelt dat respect voor anderen aangeleerd krijgen begint met een pluriform aanbod aan

²³ Handelingen I 2019/20, nr. 26, 6.

levensbeschouwingen en overtuigingen. Ook willen de leden weten of de regering het met hen eens is dat het huidige onderwijssysteem segregatie eerder verergert dan bestrijdt.

De Nederlandse samenleving kent een grote verscheidenheid aan levensbeschouwingen, religies, culturen en overtuigingen en de regering hecht er waarde aan deze pluriformiteit in het onderwijs (bestel) terug te laten komen. Zij heeft daarom ook bewust gekozen om in onderhavig wetsvoorstel op te nemen dat het onderwijs zich herkenbaar richt op het ontwikkelen van competenties die de leerling in staat stellen een bijdrage te leveren aan een pluriforme samenleving. Ook de component van sociale cohesie ziet wat de regering betreft op deelname van alle burgers aan de samenleving in de vorm van sociale participatie en bekendheid met de Nederlandse cultuur in al haar verscheidenheid. Het leren samenleven met elkaar staat hierbij centraal. Doordat leerlingen meer kennis vergaren over elkaars cultuur en achtergrond, zal het onderlinge respect en begrip toenemen en leren zij met meningsverschillen om te gaan. De regering is er van overtuigd dat uitvoering van de burgerschapsopdracht een significante bijdrage kan leveren aan het bevorderen van sociale cohesie en onderling respect.

De regering heeft oog voor het probleem van toenemende segregatie. Zij is echter van mening dat het succesvol realiseren van de burgerschapsopdracht niet afhankelijk mag zijn van de (demografische) samenstelling van een school. Elke leerling in Nederland dient te leren respect te hebben voor andersdenkenden en andersgelovigen, ongeacht sociaal economische positie, postcodegebied of de schoollocatie. Ook leerlingen die wonen en naar school gaan in een homogeen bevolkingsgebied moeten in staat worden gesteld om te participeren in een pluriforme en democratische samenleving en bijbehorende sociale en maatschappelijke competenties te verwerven. Juist voor scholen met een homogene leerlingenpopulatie kan goed burgerschapsonderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis over andersdenkenden en aan onderlinge acceptatie. Dit kan plaatsvinden in de vorm van fysieke ontmoeting, maar ook door hier specifieke aandacht aan te schenken in een les burgerschap.

5. Kwaliteitszorg

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze regelmatig moet worden gemonitord wat de ontwikkeling is van de burgerschapscompetenties van leerlingen en of dat via toetsen moet of ook op een andere wijze kan. De leden van de VVD-fractie stellen een soortgelijke vraag: zij vragen hoe scholen de effecten van hun burgerschapsonderwijs meten. Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar het toetsen van competenties. Zij vragen meer specifiek hoe dat in overeenstemming is te brengen met onder meer de bepalingen inzake het leerlingvolgsysteem, waarin enkel de resultaten voor de Nederlandse taal en rekenen moeten worden gevolgd.

Om het burgerschapsonderwijs op een doelgerichte manier vorm te geven, is het nodig dat scholen de ontwikkeling van de burgerschapscompetenties van leerlingen regelmatig

monitoren. Dat geeft informatie over de doeltreffendheid van het onderwijs en helpt de school het onderwijs waar nodig bij te stellen. Scholen moeten de leeropbrengsten van leerlingen überhaupt volgen binnen hun kwaliteitszorg. Onderdeel daarvan is het opstellen van leerdoelen en leerplannen, het volgen van de opbrengsten van het onderwijs en het in kaart brengen van de leerresultaten. Hoe dit precies vorm krijgt, is aan de school zelf. Dat kan middels toetsen en leerlingvolgsystemen, maar ook op andere manieren. Dit is tevens in lijn met artikel 8 van de WPO waarin van scholen wordt verlangd dat zij 'in elk geval op het terrein van de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde' de vorderingen volgen in een leerlingvolgsysteem. Voor meer informatie over het meten en evalueren van resultaten zie paragraaf 4.5.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de inspectie deze ontwikkeling monitort en wat de mogelijkheden voor de inspectie zijn om in te grijpen indien uit deze monitor blijkt dat de ontwikkeling onvoldoende is, achterblijft of niet ononderbroken is.

De inspectie ziet toe dat scholen regelmatig de ontwikkeling van de burgerschapscompetenties monitoren. Daarbij staat voorop dat de school een eigen invulling kan geven aan het burgerschapsonderwijs, als dat binnen de grenzen van de wettelijke opdracht blijft. Als een school constateert dat de ontwikkeling in competenties achterblijft op de beoogde ontwikkeling, dient de school daarop in te spelen. Als een school dat verzuimt, is er reden voor de inspectie om op te treden. Van scholen wordt dus gevraagd de resultaten in kaart te brengen en te evalueren (zie paragraaf 4.5). Het toezicht van de inspectie richt zich in eerste instantie op de manier waarop de school de resultaten in kaart brengt: is daarvan sprake en leidt dat tot relevante informatie? In tweede instantie zal de inspectie letten op het beeld dat daaruit naar voren komt, gericht op de vraag of de school de door haar gestelde doelen realiseert en waar nodig werkt aan verbetering van het onderwijs en de resultaten. Op de handhavingmogelijkheden van de inspectie wordt in paragraaf 11 nader ingegaan.

6. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

Door de diverse fractieleden zijn in de paragrafen 4, 5 en 6 van het verslag, vragen gesteld over de vrijheid van onderwijs en de onderlinge spanning tussen grondrechten. Er zijn daarbij 3 thema's te onderscheiden: vrijheid van onderwijs als uitgangspunt (6.1), begrenzing van de ruimte binnen de burgerschapsopdracht (6.2) en de onderlinge verhouding tussen grondrechten (6.3).

6.1 Vrijheid van onderwijs als uitgangspunt

De leden van de CDA-fractie vragen welke ruimte scholen hebben om het burgerschapsonderwijs zo vorm te geven dat het overeenkomt met de identiteit van de school en vragen hoe de burgerschapsopdracht zich verhoudt tot de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van scholen om binnen de kaders zelf de burgerschapsopdracht

nader in te vullen in samenhang met de grondslag van de school. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een soortgelijke vraag: hoe blijft het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs gewaarborgd wanneer meer vastgelegd gaat worden over de inhoud van het burgerschapsonderwijs. Zij vragen ook of het wetsvoorstel niet te veel in het vaarwater van scholen komt en of scholen met dit nieuwe voorstel nog wel daadwerkelijk vrijheid hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de reactie is van de regering op de kritiek van Verus dat het onderhavige wetsvoorstel niet strookt met de vrijheid van onderwijs en er sprake is van bovenmatige 'bemoeizucht'.

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen ruimte om het onderwijs in te richten op een manier die bij hen past. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs vormt een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel. De regering hecht grote waarde aan de constitutionele onderwijsvrijheid en is daarom uiterst terughoudend om te treden in het 'hoe'.

De autonomie die artikel 23 Grondwet biedt kent echter ook grenzen, want bij vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van anderen te respecteren, volstaat niet. Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief de onderlinge verhouding tussen de grondrechten. Dat betekent dat de ruimte die artikel 23 van de Grondwet biedt, wordt begrensd door andere grondrechten. Tevens wordt de vrijheid van onderwijs beperkt door de eisen aan deugdelijkheid die op basis van de Grondwet aan het onderwijs gesteld worden. Deze balans komt tot uitdrukking in het feit dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht aan het onderwijs is, die voor scholen veel ruimte voor invulling laat. In 6.2 en 6.3 wordt nader ingegaan op de onderlinge verhouding tussen de grondrechten.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de vrijheid van onderwijs een andere rol speelt bij de vakinhoud van burgerschapsonderwijs dan bij andere vakken.

De onderwijsvrijheid raakt aan de inhoud van burgerschapsonderwijs. Burgerschap is, anders dan bijvoorbeeld rekenen, taal, of scheikunde geen zelfstandig vak en heeft daarnaast een groter waardengeladen karakter dan andere vakken. Ook is de invulling van het burgerschapsonderwijs minder duidelijk afgebakend en dit biedt scholen een grotere mate van vrijheid om deze vorm te geven. Burgerschap betreft een complex begrip met verschillende dimensies, aspecten en betekenissen. Welke invulling daaraan wordt gegeven en welke aspecten worden benadrukt, kan ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het in het kader van de discussie over het 'wat' en 'hoe' conform de commissie Dijsselbloem aan de regering is om de stip op de horizon te plaatsen waar scholen naar toe moeten, maar het

aan de scholen zelf is hoe zij deze stip bereiken. De leden van de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag over een scheiding tussen het zogenoemde 'wat' en 'hoe'.

De regering onderschrijft het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' conform de commissie Dijsselbloem, en meent dat het huidige wetsvoorstel ook aan dat onderscheid voldoet. Zie ook het antwoord op de vorige vraag. Het wetsvoorstel geeft scholen een algemene burgerschapsopdracht die een aantal eisen aan het 'wat' van burgerschapsonderwijs vaststelt. De manier waarop scholen die vereisten laten terugkomen in het onderwijs, is aan hen. Zij bepalen in welke vakken, met welke frequentie en in welk schooljaar burgerschapsonderwijs aan bod komt en tevens bepalen zij zelf op basis van welke identiteit, (pedagogische) grondslag of levensbeschouwing zij dit doen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de verankering in artikel 23 van de Grondwet van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen voorts welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat onbetwistbaar uitgangspunt dienen te zijn van het onderwijs. De basiswaarden van de democratische rechtsstaat staan dan ook centraal in dit wetsvoorstel. De regering acht het van belang dat leerlingen weten dat de basiswaarden ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat en tot uiting komen in de Grondwet. De regering kiest er daarom voor de Grondwet expliciet in de burgerschapsopdracht te noemen en daarmee onze democratie een centrale rol toe te bedelen. Artikel 23 van de Grondwet is een gemengd klassiek en sociaal grondrecht en wat de sociale component betreft mede een opdracht aan de overheid. Het past niet in de systematiek van de Grondwet om daarin opdrachten aan het onderwijs op te nemen. Bovendien is er een voorstel tot opnemng van een algemene bepaling in de Grondwet aangenomen in eerste lezing, waarin is opgenomen dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Het voorstel wacht nu op tweede lezing. Indien het voorstel dan wordt aangenomen, is de expliciete verankering van waarborging van de democratische rechtsstaat al op die wijze gegarandeerd.²⁴

6.2 Begrenzing van de ruimte binnen de burgerschapsopdracht

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer sprake is van een uiterst, concreet, voorkomend geval waarin de inspectie van oordeel zou zijn dat een school buiten de kaders treedt van de burgerschapsopdracht. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook kan aangeven wanneer er niet aan de burgerschapsopdracht wordt voldaan. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag. Deze leden verwijzen naar

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34516, 2.

onderzoek van NRC en Nieuwsuur, dat liet zien dat op islamitische basisscholen schoolboeken worden gebruikt waarin zaken staan die niet passen binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat.²⁵ De inspectie gaf aan dat de voorbeelden uit het onderzoek geen aanleiding gaven om te veronderstellen dat er wettelijke grenzen werden overtreden. Zij vragen hoe deze uitspraak van de inspectie zich tot dit wetsvoorstel en de aangescherpte burgerschapsopdracht verhoudt. Bovendien willen zij weten of er in het vervolg, als dit wetsvoorstel inwerking treedt, wel aanleiding tot ingrijpen zou zijn voor de inspectie?

Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs een grote mate van vrijheid bij de invulling van deze opdracht. Voor het toezicht op de naleving van de burgerschapsopdracht is geen oordeel nodig over de identiteit van de school. Dit wetsvoorstel beoogt immers niet om één levensvisie aan scholen op te leggen of de ruimte daartoe te beperken maar legt, met inachtneming van de wettelijke kwaliteitseisen, het primaat voor de invulling van het burgerschapsonderwijs bij scholen. Daar waar de uitgangspunten, of de uitwerking daarvan, strijdig zijn met de basiswaarden, zal niettemin in uitzonderlijke gevallen geoordeeld kunnen worden dat een school buiten de kaders van de burgerschapsopdracht is getreden. Zo hoort een antirechtsstatelijke, gewelddadige of discriminerende visie niet in het onderwijs thuis.

Het is lastig op een abstract niveau aan te geven waar de scheidslijn ligt tussen wat wel en niet mag conform de burgerschapsopdracht. De context en omstandigheden waarbinnen iets plaatsvindt, zijn namelijk van groot belang. Een relatief klein verschil in omstandigheden of de wijze waarop iets tot uitdrukking is gebracht, kan leiden tot een andere beoordeling. Er blijft een grijs gebied bestaan, waarbinnen de inspectie de context en specifieke omstandigheden moet meewegen om tot een oordeel te komen of de burgerschapsopdracht geschonden is.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van de aangenomen motie Kwint c.s.²⁶

De inspectie heeft mede op basis van deze motie een themaonderzoek gedaan. Uw Kamer heeft op 13 maart 2020 het onderzoek ontvangen, inclusief beleidsreactie.²⁷ Daarmee is de motie uitgevoerd.

6.3 Onderlinge verhouding tussen grondrechten

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de spanning die altijd aanwezig is tussen de diverse grondrechten, bijvoorbeeld de vrijheid van

²⁵ NOS, 11 september 2019, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2301278-allah-verafschuwt-homoseksualiteit-leren-kinderen-op-islamitische-basisscholen.html>

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35050, 31.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35300-VIII, 156.

meningsuiting (art. 1. GW), vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6 GW) en vrijheid van onderwijs (art. 23 GW). Ook de leden van de SP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de spanning tussen de vrijheid van onderwijs (art. 23 GW) en andere artikelen uit de Grondwet, waar ook de directeur van VOS/ABB naar verwijst.

Grondrechten begrenzen elkaar wederzijds zonder dat sprake is van een onderlinge hiërarchie.²⁸ Uit de volgorde, formulering of anciënniteit van de grondrechten is geen onderlinge rangorde af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een pluriforme, democratische samenleving. Dit doet zich bij uitstek voor tussen het gelijkheidsbeginsel (en het daaruit voortvloeiende discriminatieverbod) enerzijds en vrijheidsrechten (bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs) anderzijds. De vrijheid van onderwijs kent echter ook grenzen, want bij vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Een eenzijdig beroep op de vrijheid van onderwijs, zonder de rechten en vrijheden van anderen te respecteren, volstaat niet. Wie zich beroept op vrijheid van onderwijs erkent daarmee het constitutionele kader van de staat als geheel, inclusief de onderlinge verhouding tussen de grondrechten.

Iedere school zal kennis van en respect voor de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit dienen te bevorderen. Scholen kunnen in het onderwijs eigen opvattingen hebben over de (wenselijke) verhouding tussen grondrechten, maar de burgerschapsopdracht brengt ook met zich mee dat daarover dialoog plaatsvindt waarbij tolerantie, verdraagzaamheid en kennis van en respect voor de basiswaarden in acht moeten worden genomen. Van scholen wordt verwacht dat zij leerlingen leren wederzijds respect te tonen, tolerant te zijn ten opzichte van andersdenkenden en bij te dragen aan het vormgeven van een open, vreedzame, democratische samenleving waarin de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit in onderlinge samenhang tot hun recht komen.

De burgerschapsbepaling staat niet toe dat er een schoolcultuur heerst waarin de Grondwet op een eenzijdige wijze wordt geïnterpreteerd. Zo past het bijvoorbeeld niet dat een school uitdraagt dat homoseksualiteit verderfelijk is. Immers, een dergelijke uitlating levert spanning op met het beginsel van gelijkwaardigheid. Met het ongenueanceerd verkondigen van dit standpunt voldoet de school dan ook niet aan de voorwaarde dat respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt bevorderd.

Indien een school uitdraagt dat seksualiteit volgens hun geloofs- of levensovertuiging enkel past binnen een huwelijk tussen man en vrouw, dient daarbij ook respect voor en kennis van andere perspectieven binnen de democratische rechtsstaat te worden meegegeven. Voor leerlingen behoort namelijk inzichtelijk te zijn dat in Nederland ook

²⁸ *Kamerstukken II 2003/04, 29 614, 2.*

andere perspectieven bestaan op dit soort kwesties en dat zij zich hier op een respectvolle manier toe hebben te verhouden. Tevens moeten leerlingen de vrijheid voelen binnen een schoolcultuur om een standpunt in te nemen en uit te dragen dat niet strookt met de opvattingen van de school. In dit kader is ook de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) relevant, waar scholen tevens aan gehouden zijn. Dit betekent onder andere dat scholen nooit onderscheid mogen maken op basis van hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.

VOS/ABB stelt dat de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media vindt dat alle kinderen moeten leren over democratische waarden in ons land en daar volgens de Grondwet bij hoort dat iedereen gelijke behandeling verdient. Echter staat deze het nog steeds toe dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren. In hoeverre is dit gelijke behandeling en past dit binnen de democratische waarden waarvan we willen dat onze kinderen ze leren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het bevoegd gezag van een school gaat over toelating en verwijdering van leerlingen.²⁹ Dat geldt zowel voor bijzondere scholen als voor openbare scholen. Daarnaast geldt voor bijzondere scholen de grondwettelijke vrijheid van richting. Hieruit vloeit voort dat het bevoegd gezag de vrijheid heeft om, op grond van argumenten ontleend aan de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag van de bijzondere school, leerlingen de toegang te weigeren.³⁰ Deze vrijheid van bijzondere scholen is tevens opgenomen in artikel 7, eerste en tweede lid, van de AWGB. Deze vrijheid is echter nooit onbeperkt en mag daarom niet leiden tot ongerechtvaardigd ongelijke behandeling. Daarvoor geldt het uitgangspunt dat de weigeringsgrond moet overeenstemmen met de in de statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt, opgenomen doelstelling. Daarnaast dient het beleid consistent te zijn met deze doelstelling. Een protestants-christelijke school die in het verleden islamitische leerlingen heeft toegelaten, heeft dan ook geen grond om een volgende islamitische leerling te weigeren op de grond de religie van deze leerling niet zou passen binnen de school. Dit is een voorbeeld van hoe grondrechten elkaar onderling kunnen begrenzen. Enerzijds maakt de vrijheid van onderwijs dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren, anderzijds zorgt het recht op gelijke behandeling ervoor dat dit niet zomaar op elke grond kan en dat weigering nooit mag leiden tot ongerechtvaardigd ongelijke behandeling.

7. Caribisch Nederland

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor het Caribisch gebied het uitgangspunt een 'pluriforme, democratische Caribisch Nederlandse samenleving' is in plaats van 'een pluriforme, democratische Nederlandse samenleving'. Het gaat immers in de eerste plaats om het ontwikkelen van de competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van, en bij te dragen aan, de Caribisch Nederlandse en niet de Europees Nederlandse

²⁹ Artikel 40 WPO en artikel 27 WVO.

³⁰ HR 9 april 1976, NJ 1976, 409 (Terheijden); HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 (Maimonides).

samenleving. Deze leden vragen welke verschillen hierin zitten en wat dit concreet betekent voor de burgerschapsopdracht op het Caribisch gebied.

De burgerschapsopdracht is voor het Europese en het Caribische deel van Nederland hetzelfde. Net als alle scholen in Europees Nederland hebben scholen in Caribisch Nederland ook de ruimte om de burgerschapsopdracht in te vullen op een manier die past bij de lokale context. Dit heeft de regering expliciet willen maken door voor de WPO-BES en de VWO-BES de "Caribisch Nederlandse samenleving" als uitgangspunt te nemen. Dit leidt echter niet tot verschillen in de burgerschapsopdracht.

8. Adviesrondes

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de Raad van State op het belang van ondersteuning van het onderwijs wijst bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs. In de memorie van toelichting wordt hier op hoofdlijnen op ingegaan. De leden vragen de regering concreter aan te geven hoe zit dit gaat vormgeven.

De regering onderschrijft de opvatting van de leden dat een goede ondersteuning van scholen en leraren voorwaardelijk is voor succesvolle implementatie van de burgerschapsopdracht. Omwille van de samenhang met de beantwoording van de overige vragen over ondersteuning, is deze vraag uitgebreider beantwoord in paragraaf 9.

De leden van de SP-fractie merken op dat er kritische vragen gesteld werden bij de betekenis en de operationalisering van een aantal in het concept gehanteerde begrippen. Zij vragen de regering aan te geven om welke kritische vragen het hierbij ging en hoe deze beantwoord zijn.

Omwille van de samenhang met andere vragen over de basiswaarden, is deze vraag beantwoord in paragraaf 4.

9. Internetconsultatie

Door de leden van verschillende fracties zijn in deze paragraaf, maar ook op een aantal andere plaatsen, vragen gesteld over de ondersteuning van scholen bij het vormgeven van het burgerschapsonderwijs. Deze vragen worden met het oog op de samenhang en leesbaarheid in deze paragraaf beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze scholen ondersteund worden in de verantwoordelijkheid om het burgerschapsonderwijs te ontwikkelen. Ook willen de leden van deze fractie weten hoe scholen, anders dan bij de huidige wet, ondersteund worden in het vormgeven van burgerschapsonderwijs. Waarom wordt de aanbeveling van de Onderwijsraad om scholen beter te ondersteunen om goed burgerschapsonderwijs te bieden niet overgenomen, zo vragen deze leden. En zij willen weten of bij het vormgeven

van burgerschapsonderwijs een rol is weggelegd voor de vakdocenten vanuit de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reageren op de oproep van het College voor de Rechten van de Mens om langdurige en liefst structurele ondersteuning voor professionalisering op dit terrein te faciliteren en te borgen. Deze leden vragen ook of de regering gebruik wil maken van kennis, ervaring en mogelijkheden die al bestaan zodat de burgerschapsopdracht in de praktijk zal slagen.

De regering onderschrijft de opvattingen van de leden dat een goede ondersteuning van scholen en leraren voorwaardelijk is voor succesvolle implementatie en uitvoering van de burgerschapsopdracht. Om hen in staat te stellen hier op een goede manier uitvoering aan te kunnen geven voert de regering flankerend beleid:

- 1) De regering ondersteunt de PO-Raad, VO Raad en MBO Raad om, in samenwerking met andere betrokken veldpartijen, een ondersteuningsprogramma te ontwikkelen dat bestuurders en schoolleiders in staat stelt een impuls te geven aan het burgerschapsonderwijs. Deze programma's richten zich enerzijds op het vergroten van het begrip en de verwachtingen over de wettelijke burgerschapsopdracht. Dit wordt vormgegeven door publicaties in vakbladen, het organiseren van nationale en regionale bijeenkomsten en actieve informatieverstrekking naar scholen. Anderzijds richten deze programma's zich op het ondersteunen van scholen bij het opstellen van een samenhangende en doelgerichte visie op het burgerschapsonderwijs en op de wijze waarop dit uiteindelijk vorm kan krijgen in het klaslokaal. Dit doen de sectorraden door het organiseren van inspiratie- en scholingsbijeenkomsten, het opstellen van een QuickScan op schoolniveau, het uitwisselen van kennis en ervaring, het ontwikkelen van instrumenten en handreikingen en het aanstellen van burgerschapsambassadeurs.
- 2) Ook de Alliantie Burgerschap levert een belangrijke bijdrage aan het verder ontwikkelen van het burgerschapsonderwijs. In deze alliantie werken diverse partijen uit het onderwijsveld en de wetenschap samen om meer informatie en kennis te verzamelen en te delen. Zo is kennis vergaard over de burgerschapscompetenties van jongeren, welke methodes succesvol zijn en op welke wijze deze het best kunnen worden uitgevoerd. De regering acht het van belang dat de academische wereld en het onderwijsveld elkaar versterken en in staat worden gesteld om in een onafhankelijke omgeving kennis uit te wisselen en van elkaar te leren.
- 3) De regering faciliteert op structurele basis diverse partijen die bijdragen aan de succesvolle implementatie van het burgerschapsonderwijs. De regering gaat uitdrukkelijk niet over (de inhoud van) leermiddelen, hetgeen ook constitutioneel is vastgelegd. Wel is het van belang dat leermiddelen op het gebied van burgerschap goed toegankelijk zijn, de kwaliteit hoog is en er kennisdeling plaatsvindt. Diverse partijen, al dan niet ondersteund door de regering, leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Zo speelt het

Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO) een grote rol bij het beschikbaar stellen en vindbaar maken van methodes, informatie en instrumenten die scholen kunnen helpen bij het uitvoeren van de burgerschapsopdracht. De SLO stelt deze zaken gratis online beschikbaar.

4) Stichting School en Veiligheid (SSV) ondersteunt scholen bij het voeren van complexe gesprekken in de klas over gevoelige thematiek als de Holocaust, terrorisme of de spanningen in het Midden-Oosten. Handelingsverlegenheid om dit soort thema's te bespreken kan een succesvolle uitvoering van de burgerschapsopdracht in de weg staan aangezien het een belangrijk onderdeel van de opdracht is dat leerlingen leren om respect voor elkaar(s opvattingen) te hebben. Juist wanneer hun achtergronden en opvattingen sterk verschillen ligt er een belangrijke opgave voor het burgerschapsonderwijs om leerlingen te leren zich in elkaar te verplaatsen en elkaar te respecteren. Goede begeleiding door school en leraar zijn essentieel om dit soort gesprekken op een goede manier te voeren in de klas en daarom zal de regering de ondersteuning van SSV continueren.

Deze opsomming is niet uitputtend, maar verschaft de leden inzicht in het type ondersteuning dat de regering biedt. Daarnaast kunnen ook meer generieke maatregelen en middelen bijdragen aan succesvolle implementatie van de burgerschapsopdracht. Zo is er geïnvesteerd in het verminderen van de werkdruk en het lerarentekort en ontvangen scholen middelen voor de verdere ontwikkeling van leraren.

De regering blijft monitoren of de huidige ondersteuning afdoende is of dat op dit gebied additionele inspanningen noodzakelijk zijn. De huidige ondersteuning van de sectorraden is op projectbasis en dus niet structureel. De regering beziet momenteel hoe deze ondersteuning het best kan worden gecontinueerd en geborgd. Hierbij is brede steun en vertegenwoordiging van het onderwijsveld van groot belang en dus is de regering met diverse partijen in gesprek om te bezien hoe de ondersteuning na 2021 het best vorm kan krijgen. Vanzelfsprekend maakt de NVLM onderdeel uit van deze partijen en recent heeft nog een gesprek plaatsgevonden tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de NVLM.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering naast een aanscherping van de wettelijke taak ervoor gaat zorgen dat behalve de aanscherping van de opdracht ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs erop vooruit gaat. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de regering verwacht dat het verhelderen van de burgerschapsopdracht toereikend is voor het daadwerkelijk beter vormgeven van het burgerschapsonderwijs.

De regering is zich ervan bewust dat versterking van het burgerschapsonderwijs op scholen niet louter tot stand komt door het aanscherpen van de wettelijke opdracht. Voor een succesvolle implementatie is het tevens van belang dat scholen en leraren goed worden voorbereid en daarbij passende ondersteuning krijgen. Bovenstaand overzicht

geeft inzicht in de ondersteuningsactiviteiten. Daarmee onderschrijft de regering de oproep van het College van de Rechten van de Mens en de Onderwijsraad op dit punt en geeft daar ook uitvoering aan.

Naast deze wetswijziging zal ook de curriculumherziening bijdragen aan het scheppen van meer duidelijkheid. De huidige kerndoelen die raken aan burgerschap zijn onvoldoende scherp en te vrijblijvend. Conform het regeerakkoord zullen de kerndoelen voor burgerschap dan ook worden aangescherpt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de suggestie van respondenten van de internetconsultatie die van mening zijn dat het vak maatschappijleer centraler gepositioneerd dient te worden in het curriculum.

Kennis die leerlingen opdoen binnen het vak maatschappijleer geeft hen de benodigde bagage om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Ook is het een cruciaal vak om de basisprincipes van de democratische rechtsstaat te leren (begrijpen) en hier op autonome wijze een mening over te kunnen vormen. Er bestaat veel verwantschap tussen het vak maatschappijleer en het burgerschapsonderwijs en de regering erkent het belang van dit vak. Daarom is het in de bovenbouw van het vo voor alle leerlingen verplicht. Eventuele uitbreiding van de omvang van het vak of een centralere positie voor maatschappijleer in het curriculum, moet echter nadrukkelijk worden bezien in de bredere context van het curriculum. Dit behoeft namelijk een integrale afweging waarbij ook zaken als de samenhang en de overladenheid van het curriculum, ruimte voor schooleigen keuzes en balans in de doeldomeinen van het onderwijs moeten worden meegewogen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat onder de respondenten van de internetconsultatie voor- en tegenstanders zijn om van burgerschap een apart vak te maken. Andere respondenten wijzen juist op de mogelijkheid om burgerschap integraal vorm te geven en vakken als Nederlands of de klassieke talen een rol te geven. Deze leden ontvangen gaarne per onderdeel of suggestie een oordeel van de regering.

De regering onderschrijft dat het mogelijk is om onderdelen van de burgerschapsopdracht een plek te geven in vakken als Nederlands, geschiedenis of maatschappijleer. Hoe een school het verplichte onderwijsaanbod, in de vorm van de kerndoelen, aanbiedt en in welke vakken de verschillende kerndoelen aan bod komen, is aan de school zelf. Er is dus ruimte om het onderwijs vorm te geven in lijn met de uiteenlopende voorkeuren van de respondenten die hierboven worden opgevoerd. Wanneer het realiseren van burgerschapsdoelen over meerdere vakken is verspreid, dient dit uiteraard wel te gebeuren op doelgerichte en samenhangende wijze. Daarnaast is burgerschapsonderwijs meer dan een vak. Het betreft een algemene opdracht met wettelijke eisen waaraan het gehele onderwijs dient te voldoen. Dat raakt daarmee niet alleen aan inhoudelijke kennis,

maar ook aan andere competenties van leerlingen, aan de schoolcultuur en aan de school als oefenplaats.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering, het lerarentekort en de hoge werkdruk in ogenschouw nemende, of zij denkt dat enkel de continuering van de huidige ondersteuning genoeg is om deze uitgebreidere burgerschapsopdracht uit te voeren. Hoe dienen scholen en docenten deze burgerschapsopdracht uit te voeren, terwijl er grote problemen en tekorten zijn in het onderwijs, zo vragen zij. Ook de leden van het CDA en ChristenUnie-fractie stellen een soortgelijke vraag. Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering het met deze leden eens is dat er structureel meer geld en ondersteuning nodig is voor het onderwijs?

Leden van ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde burgerschapsopdracht de stapel werk in het onderwijs verhoogt, werkdrukverhogend uitpakt en dus haaks staat op een van de doelen van het nieuwe curriculum.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat bij de internetconsultatie zorgen zijn geuit over het gebrek aan aandacht in de lerarenopleiding en vragen de regering nader toe te lichten hoe zij denkt dit te gaan vormgeven en op welke wijze het huidige lerarenbestand op de nieuwe burgerschapsopdracht wordt voorbereid.

De regering is zich meer dan bewust van de werkdruk die leraren ervaren en de zorgen die leven over de overladenheid van het curriculum en de invloed die deze wetswijziging daarop zal hebben.

Onderhavig wetsvoorstel zal nauwelijks extra structurele inspanningen met zich meebrengen voor scholen die hun burgerschapsonderwijs al goed op orde hebben. De huidige wet schept immers al verplichtingen jegens scholen en een aantal van hen heeft het burgerschapsonderwijs al vormgegeven op een wijze die ook aan de eisen van dit wetsvoorstel voldoet. Voor hen is het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie, en het zorgdragen voor een schoolcultuur die in lijn is met de basiswaarden vanzelfsprekend. Dit gebeurt vaak ook op samenhangende en doelgerichte wijze. Voor scholen die hier nog niet aan voldoen zijn wel extra inspanningen vereist. De additionele inspanning die voortvloeit uit dit wetsvoorstel zal grotendeels worden geleverd in de eerste maanden nadat het voorstel is aangenomen. Schoolplannen en schoolgidsen zullen mogelijk moeten worden aangepast en leraren moeten worden voorbereid op wat het wetsvoorstel van hen vraagt. Zoals aangegeven biedt de regering een breed ondersteuningsprogramma aan om scholen hierbij zo goed mogelijk te ondersteunen. Tevens krijgen scholen afdoende de tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe wettelijke bepaling.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet niet in een additionele kwantitatieve inspanning voor leraren, noch een uitbreiding van het curriculum of extra lessen. Keuzes aangaande het curriculum worden gemaakt in een separaat traject, waarin de overladenheid van het huidige curriculum een belangrijk aandachtspunt is. In dit traject worden tevens de consequenties voor de lerarenopleidingen meegenomen. Het is voor lerarenopleidingen

van belang om eerst op concreet niveau (de kerndoelen en eindtermen) te weten wat wordt verwacht, alvorens zij hun programma kunnen aanpassen.

De regering is van mening dat de werkdruk in het onderwijs in zijn algemeenheid een belangrijk aandachtspunt is. Het heeft daarom ook fors geïnvesteerd om de werkdruk te verlichten. Werkdruk vormt echter geen belemmering voor succesvolle uitvoering van de voorgestelde burgerschapsbepaling. De regering verwacht juist dat het verduidelijking van de burgerschapsopdracht kan bijdragen aan het verlichten van de werkdruk, omdat het voor leraren helderder wordt wat wel en niet van hen wordt verwacht.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten wat de stand van zaken is van de motie –Van den Hul die de regering verzocht de verankering van de vaardigheden rondom seksuele vorming, weerbaarheid en diversiteit inclusief lhbt-acceptatie te stimuleren in de eerstegraads lerarenopleidingen, universitaire lerarenopleidingen en de nascholing voor het bestaande docentencorps. Zij vragen daarnaast in hoeverre nu blijkt dat de aandacht voor deze vaardigheden ertoe leidt dat scholen ook meer aandacht hebben voor deze aspecten van hun burgerschapsopdracht.

Veel universitaire lerarenopleidingen besteden aandacht aan diverse aspecten die gerelateerd zijn aan sociale veiligheid en individuele verschillen tussen leerlingen en de regering blijft dit stimuleren. Zo leren leraren in opleiding toekomstige leraren omgaan met diversiteit en (culturele) verschillen, pubers, zorgleerlingen, het herkennen van armoede en sociale dynamiek in de klas (inclusief pesten). SSV heeft daarnaast in 2019 een handreiking 'Pedagogisch vakmanschap seksuele integriteit' ontwikkeld, bestemd voor leraren en lerarenopleidingen. Deze handreiking is opgeleverd en bestaat uit vier video's van klassensituaties en een educatieve handreiking. Bij de filmpjes hoort een lesboek dat door de lerarenopleidingen kan worden ingezet om leraren te steunen in hun handelingsrepertoire, houding en opvatting in situaties waarin het spannend wordt. SSV heeft contact gehad met de universitaire lerarenopleidingen die aangeven dat zij hier ook daadwerkelijk mee werken.

Een aantal universitaire lerarenopleidingen besteedt daarnaast ook specifiek aandacht aan kindermishandeling en/of lhbt-discriminatie, bijvoorbeeld als onderdeel van een vak, werkcollege, casus of observatieopdracht. Of scholen nu ook meer aandacht hebben voor deze aspecten van hun burgerschapsopdracht, is niet bekend.

10. Advies Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie lezen dat de volgens de Onderwijsraad, de Raad van State, de NVLM, Verus en VOS/ABB gewenste duidelijkheid voor scholen er nog niet is, en vragen waarom het tot nu toe niet mogelijk is gebleken aan deze breed gedeelde kritiek tegemoet te komen en welke stappen daartoe gezet zouden moeten worden.

Onderhavig wetsvoorstel heeft als doel het verduidelijken van de burgerschapsopdracht aan scholen. Het voorstel biedt scholen duidelijkheid over de gemeenschappelijke kern van burgerschap. In de memorie van toelichting, het nader rapport en in deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering uitgebreid in op alle elementen van het wetsvoorstel. Alle relevante begrippen zijn gedefinieerd en toegelicht, de reikwijdte en intenties van het wetsvoorstel worden uitgebreid beschreven en er wordt een kader geschetst waarbinnen het inspectietoezicht zal plaatsvinden en de voornaamste uitgangspunten daarvan worden geschetst. Het huidige onderzoekskader met betrekking tot burgerschap zal worden aangepast conform het wetsvoorstel, en op de gebruikelijke wijze met het veld worden besproken. Daarnaast heeft de regering een uitgebreid ondersteuningsprogramma opgezet om aan scholen te verduidelijken wat het wetsvoorstel precies behelst en wat dit praktisch zal betekenen (zie paragraaf 9). De regering is van mening dat hiermee een breed palet aan maatregelen wordt genomen om de benodigde duidelijkheid te verschaffen.

11. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

Op diverse plaatsen in het verslag, voornamelijk in paragraaf 4 en deze paragraaf, zijn vragen gesteld over de wijze waarop handhaving door de inspectie is vormgegeven en er zijn verschillende vragen gesteld over de verruiming van sanctiemogelijkheden. De vragen zijn, daar waar het de leesbaarheid en beantwoording ten goede komt, samengenomen en thematisch beantwoord. Paragraaf 11.1 gaat in op de reikwijdte van het toezicht, in paragraaf 11.2 wordt beschreven hoe het handhavingstraject van de inspectie er uit zal zien. In paragraaf 11.3 wordt expliciet ingegaan op de sanctiemogelijkheden bij wanbeheer.

11.1 Reikwijdte van het toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen wat de actief geformuleerde burgerschapsopdracht in de praktijk betekent, voor zowel scholen als het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht en hoe dit zich verhoudt tot de vrijheid van inrichting van scholen. Ook de leden van de VVD-fractie vragen hoe de inspectie de uitgangspunten van de burgerschapsopdracht waarborgt wanneer ze hierin terughoudendheid betracht. Verder vragen zij of de terughoudendheid ook ziet op het toezicht, of enkel op de invulling van de competenties. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering kan borgen dat de inspectie daadwerkelijk terughoudendheid betracht en zich niet inhoudelijk uit zal spreken over de keuzes die scholen maken bij het uitvoeren van de burgerschapsopdracht? Hoe wil de regering zorgen dat de overheid zich enkel uitsprekt over 'wat' scholen moeten doen en niet 'hoe' ze het doen? De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de inspectie terughoudendheid wordt opgelegd betreffende het toetsen van de gemeenschappelijke kern 'sociale en maatschappelijke competenties' en 'schoolcultuur'. De leden vragen hoe de eerder genoemde terughoudendheid van de inspectie zich verhoudt tot de lijst met waarden waaraan het burgerschapsonderwijs moet

voldoen. Hoe ziet het begrip terughoudendheid eruit? Zijn de kaders voor de inspectie duidelijk genoeg als er enerzijds wordt gehamerd op terughoudendheid, maar anderzijds ook waarden en voorwaarden worden beschreven?

De regering hecht grote waarde aan de constitutionele onderwijsvrijheid, en artikel 23 van de Grondwet is dan ook uitgangspunt van onderhavig wetsvoorstel. Artikel 4 van de WOT stelt dat de inspectie haar taken verricht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Daarmee wordt zowel in dit wetsvoorstel als in de WOT geborgd dat het inspectietoezicht niet verder strekt dan de vrijheid van onderwijs toelaat.

Toch is deze vrijheid niet onbegrensd. Naast de beperking door andere grondrechten, komt de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid toe om zorg te dragen voor kwalitatief goed onderwijs dat tevens het publiek belang dient. In de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs dient dit ten minste op voldoende wijze tot uitdrukking te komen. Voorgaande brengt met zich mee dat scholen, ongeacht identiteit, hun onderwijs dienen vorm te geven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat om te voldoen aan de wettelijke opdracht.

Ten aanzien van hoe deze balans tot uiting komt in het toezicht het volgende. De invulling van de burgerschapsopdracht kan nauw samenhangen met de identiteit van de school. Het primaat ten aanzien van de invulling ligt daarom bij scholen. Zij bepalen óf zij hun identiteit, religie of levensbeschouwing terug laten komen in hun burgerschapsonderwijs, en op welke wijze. De inspectie zal hier in beginsel niet in treden.

Het kan echter niet zo zijn dat een ideologie, levensbeschouwing of religie resulteert in onderwijs en/of een schoolcultuur die in strijd zijn/is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook is het niet toegestaan dat scholen op geen enkele wijze aandacht besteden aan het bevorderen van de kennis van en het respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen zijn vrij in de manier waarop zij dit doen, maar dus niet in de keuze óf zij hier aandacht aan besteden. Dit zijn twee voorbeelden van waar scholen een grote vrijheid toekomt, maar waar onderhavig wetsvoorstel een grens stelt en de inspectie dus ook zal handhaven. Dit alles resulteert er in dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten daar waar de identiteit of grondslag van een school tot uitdrukking komt in het onderwijs. Scholen komt dus een grote vrijheid toe als het gaat om 'het hoe'.

Aangaande 'het wat' is de ruimte beperkter. Scholen moeten er zorg voor dragen dat hun visie op burgerschapsonderwijs op herkenbare, samenhangende en doelgerichte wijze wordt vormgegeven. Tevens wordt van hen verwacht dat zij deze visie in de onderwijspraktijk terug laten komen en de school daadwerkelijk als oefenplaats fungeert. Ook dienen zij hun burgerschapsonderwijs te monitoren in het kader van het stelsel qua kwaliteitszorg. Het toezicht aangaande deze elementen is dus niet terughoudend van aard.

Oftewel, de inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt. Dit betekent dat de inspectie terughoudendheid betracht als het gaat over wat scholen vinden, maar er op toeziet dat een school zegt wat zij doet en vervolgens ook doet wat zij zegt. Het voorafgaande betekent dat de inspectie waar het gaat om *hoe* de school burgerschap naar inhoud en aanpak invult terughoudend is, en het toezicht zich richt op de vraag *of* scholen invulling geven aan bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat dit wetsvoorstel voldoende is om voortaan te oordelen dat SIO, maar ook vergelijkbare scholen en stichtingen, in strijd met de huidige burgerschapsopdracht hebben gehandeld? Kan de regering verduidelijken welke aanscherpingen hiervoor voortaan voldoende zijn? Deze leden vragen of de regering kan garanderen dat deze verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs voortaan voldoende is voortaan sneller in te grijpen bij casussen als het Cornelius Haga Lyceum en andere toekomstige casussen, waar geconstateerd is dat er personen lopen die antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed hebben, en of de regering dit nader kan toelichten?

De regering deelt de zorg van de fractieleden van de VVD over het gebrek aan duidelijkheid dat de huidige wet verschaft over de verplichtingen naar scholen en de mogelijkheden om handhavend op te treden. Vanwege de vrijblijvende formulering van de huidige burgerschapsopdracht interpreteert de rechter deze tot nu toe zodanig dat een school alleen niet aan de burgerschapsopdracht voldoet als zij daaraan in het geheel geen invulling geeft. In het regeerakkoord heeft de regering de zorg geuit dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals bedoeld. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken de burgerschapsopdracht in de wet te verduidelijken, zodat de inspectie daar beter op kan toetsen en handhaven.

De nieuwe burgerschapsopdracht biedt geen ruimte aan scholen waar anti-rechtstatelijk of gewelddadig gedachtegoed wordt gepropageerd. Dergelijk gedachtegoed is namelijk in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Zie voor nadere toelichting aangaande de specifieke casus SIO, paragraaf 4.

Naast een herformulering van de burgerschapsopdracht is ook uitbreiding van het bestuurlijk handavingsinstrumentarium noodzakelijk om adequater te kunnen ingrijpen bij het schenden van de burgerschapsopdracht. Hierop wordt meer uitvoerig ingegaan in paragraaf 11.3.

Leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat het invoeren van een aparte zorgplicht in feite een nieuwe deugdelijkheidseis is die veel consequenties met zich meebrengt, terwijl niet geheel duidelijk is waar schoolbesturen op beoordeeld zullen worden door de

inspectie. Zij vragen of de regering nader kan toelichten hoe de inspectie scholen zal beoordelen op dit punt en waarom de invoering van een specifieke zorgplicht noodzakelijk en proportioneel wordt geacht.

De regering constateert dat burgerschap momenteel al een deugdelijkheidseis is en er dus geen additionele eis wordt gecreëerd. Vanzelfsprekend heeft de herformulering van de wettelijke bepaling consequenties voor de reikwijdte van het toezicht. Het toezicht is terughoudend in de zin dat het wetsvoorstel een grote mate van vrijheid biedt aan scholen om het burgerschapsonderwijs vorm te geven. Aangaande de verplichtingen die voortvloeien uit de wet zal de inspectie op reguliere wijze toezicht houden.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat ten aanzien van de door de regering benoemde basiswaarden geldt dat deze op basis van godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging op diverse wijzen kunnen worden geïnterpreteerd en dat bijvoorbeeld de verwoording van vrijheid vanuit een christelijk perspectief niet het liberale schadebeginsel hoeft te zijn, maar de vrijheid om het goede te doen. Zij vragen wat deze praktijk voor het toezicht betekent? De leden vragen verder een nadere toelichting op de wederkerigheid in het toezicht en het verbod om een eenzijdig beroep op bepaalde vrijheden uit te dragen. Ze krijgen de indruk dat de regering hiermee bepaalde opvattingen uitsluit over de verhouding tussen grondrechten en de mate waarin deze voor iedereen in volstrekt gelijke mate beschikbaar zouden moeten zijn. Zij vragen of bijvoorbeeld het uitdragen van opvattingen als dat islamitisch onderwijs onwenselijk zou zijn omdat islamitische scholen tot gevangenschappen van achterstand worden betiteld, niet langer zijn toegestaan.

De regering hecht veel waarde aan de onderwijsvrijheid en de ruimte die dit biedt om godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische opvattingen tot uiting te laten komen in de inrichting van het onderwijs. Scholen hebben daarmee de vrijheid hun burgerschapsonderwijs vorm te geven conform eigen overtuigingen, inclusief hun eigen interpretatie van het concept 'vrijheid'. De wettelijke bepaling legt echter wel een verantwoordelijkheid bij het bevoegd gezag om er zorg voor te dragen dat leerlingen kennisnemen van andere opvattingen en zich hiertoe leren te verhouden.

Het is niet in zijn algemeenheid te stellen of een uitspraak zoals de leden van de SGP-fractie aanhalen, wel of niet is toegestaan. In de basis komt individuen een grote mate van vrijheid toe om bepaalde zaken 'onwenselijk' te vinden. Als het in een schoolcultuur verweven zit om constitutionele vrijheden selectief toe te passen en ongeldig te verklaren voor andere groepen en/of geloven staat dit op gespannen voet met de burgerschapsopdracht. De schoolcultuur is dan strijdig met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Er is geen hiërarchie in grondrechten, en ze gelden bovendien voor iedereen in gelijke mate. Zoals in paragraaf 4 uiteen is gezet zal elke uitspraak moeten worden gewogen in een specifieke context.

Om de reikwijdte op dit punt verder te verduidelijken geeft de regering een concreet voorbeeld. Uit de vrijheid van onderwijs vloeit voort dat een school mag vinden dat het hebben van een homoseksuele relatie niet strookt met een leefwijze die de school passend acht vanuit de godsdienstige overtuiging van de school. Het is tevens toegestaan dat scholen dit openlijk uitdragen en in hun schoolplan opnemen dat religieuze opvattingen het fundament vormen van hun burgerschapsonderwijs.

Echter, de burgerschapsopdracht verplicht het bevoegd gezag de basiswaarden te bevorderen en zorg te dragen voor een schoolcultuur die hiermee in lijn is. Hieruit vloeit voort dat zij hun leerlingen bijbrengen dat lhbtbi-personen gelijkwaardig zijn aan heteroseksuelen en dat zij exact dezelfde rechten hebben. Tevens dient een school hun leerlingen te leren dat Nederland een land is waar homoseksualiteit geaccepteerd is door het merendeel van de bevolking en discriminatie op grond van seksuele oriëntatie, genderidentiteit en genderexpressie verboden en onacceptabel is. Ook dient er een schoolcultuur te zijn waarin een leerling zich vrij voelt om zichzelf te zijn en uit te komen voor zijn of haar geaardheid, zonder dat hij of zij onder druk wordt gezet om dit niet te doen.

Het staat scholen dus vrij een eigen visie te hebben op bepaalde thema's, ook wanneer deze sterk afwijkt van wat de meerderheid in Nederland vindt. Ook leerlingen mogen afwijzende opvattingen hebben over de seksuele oriëntatie en levensstijl van anderen. Waar het gaat om uitingen van leerlingen kunnen scholen niet worden aangesproken op onwenselijke uitingen of denkbeelden van leerlingen, maar wel op de verantwoordelijkheid om deze te adresseren. De schoolcultuur moet echter wel in lijn zijn met de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Naast de verplichtingen die voortvloeien uit de burgerschapsopdracht dient een school zich vanzelfsprekend te bewegen binnen het constitutioneel kader. Grondwettelijke vrijheden aangaande godsdienst, meningsuiting of onderwijs zijn niet onbegrensd en moeten bijvoorbeeld in relatie tot het gelijkheidsbeginsel worden gezien. Immers, wie zich beroept op de vrijheid van onderwijs, erkent daarmee het constitutionele kader als geheel en verplicht zich ertoe om alle basiswaarden in acht te nemen.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de initiatiefwet inzake de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving in 2006 bepaalde dat op alle scholen sprake zou moeten zijn van ontmoeting tussen leeftijdgenoten met andere culturele achtergronden. Zij vragen of de regering kan toelichten in hoeverre de inspectie vanaf 2006 toezicht heeft gehouden op de mate waarin scholen gestalte geven aan de verplichting om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving en wat de bevindingen zijn.

De inspectie houdt toezicht op de invulling van de huidige burgerschapsopdracht op scholen, maar houdt niet bij in hoeverre daadwerkelijk sprake is van ontmoeting van jongeren met verschillende culturele achtergronden. Dit komt mede omdat de huidige

bepaling, waar het de ontmoeting tussen leeftijdgenoten met andere culturele achtergronden betreft, alleen vereist dat het onderwijs er mede op is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Hieruit volgt geen verplichting dat leerlingen elkaar fysiek ontmoeten. De inspectie heeft veelvuldig onderzoek gedaan naar hoe scholen invulling geven aan het bevorderen van 'sociale integratie'. Uit deze rapportages kwam een diffuus beeld naar voren waaruit blijkt dat grote verschillen bestaan tussen scholen in de manier waarop sociale integratie wordt bevorderd en de kwaliteit die hierbij wordt geleverd. De regering verwacht wel dat onderhavig wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan de integratie en cohesie in Nederland (zie paragraaf 4).

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet beter zou zijn om expliciet voorwaarden op te nemen in het wetsvoorstel voor de dialoog over de burgerschapsopdracht die binnen de school moet plaatsvinden, zoals ook de VOS/ABB en de VOO bepleiten. Verder vragen zij hoe en in hoeverre de inspectie scholen erop kan aanspreken die hun burgerschapsopdracht invullen op een wijze die onvoldoende recht doet aan de geest van deze opdracht.

In de beantwoording in de paragrafen 4 en 6 komt aan de orde wat geldt als verplichte gemeenschappelijke kern van de burgerschapsopdracht, en waar ruimte bestaat voor scholen. Dit wetsvoorstel betreft een algemene opdracht aan scholen. Dat leidt er ook toe dat de voorwaarden die de regering stelt aangaande de invulling van de dialoog over de burgerschapsopdracht, een algemeen karakter hebben. Zo wordt voorgeschreven dát het bevoegd gezag een omgeving creëert waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de basiswaarden, maar bij de precieze invulling hiervan komt scholen een grote mate van vrijheid toe. Het wetsvoorstel schrijft ook geen eindtermen of kerndoelen voor. Op de reikwijdte en invulling van het inspectietoezicht is eerder in deze paragraaf en in paragraaf 4 reeds uitgebreid ingegaan. De mogelijkheden die de inspectie heeft om scholen aan te spreken en andere vormen van toezicht, komen in 11.2 en 11.3 aan bod.

11.2 Handhavingstraject

De leden van de VVD-fractie lezen dat als scholen een cultuur hebben die onvoldoende in overeenstemming is met genoemde basiswaarden, ten gevolge van dit wetsvoorstel van de school verwacht kan worden dat zij hier actie op onderneemt. Zij vragen hoe de regering deze verwachting gaat waarborgen. De leden lezen dat een aantal keer wordt benoemd dat het belangrijk is dat scholen inzicht hebben in de effecten van hun burgerschapsonderwijs, en vragen wanneer en hoe dit door de inspectie wordt opgemerkt. Kan de regering het traject schetsen tot het moment dat tot sancties over kan worden gegaan, zo vragen zij.

Op de naleving van de voorgestelde burgerschapsopdracht wordt door middel van het (reguliere) toezichtinstrumentarium toegezien. Dit doet de inspectie op dezelfde wijze als

geldt ten aanzien van andere deugdelijkheidseisen. Hoe lang het duurt van melding tot eventuele bekostigingssanctie kan per geval verschillen, afhankelijk van de ernst van de situatie en de urgentie om tot ingrijpen over te gaan. Er is dus geen vaste termijn van ingrijpen. Als de inspectie constateert dat sprake is van onvoldoende naleving van een wettelijke eis, geeft zij het bestuur c.q. de school in de regel een herstelopdracht en ziet gericht toe op de realisering daarvan. Ook dat traject wordt ingevuld naargelang de aard en ernst van de tekorten.

Besturen en scholen voldoen niet aan de burgerschapsopdracht als zij niet op doelgerichte en samenhangende wijze invulling geven aan hun burgerschapsonderwijs, of zich niet houden aan de wettelijke eisen, genoemd in de onderdelen a en b en het daarop volgende lid van de voorgestelde bepaling. De inhoud van deze verplichte gemeenschappelijke kern is in paragraaf 4 nader toegelicht. Als aan één van deze elementen niet wordt voldaan, wordt onvoldoende invulling gegeven aan de wettelijke opdracht.

De inspectie monitort de prestaties van scholen en voert minimaal jaarlijks per bestuur een prestatieanalyse uit. Signalen spelen daarbij een belangrijke rol. Daarnaast voert de inspectie eens in de vier jaar een onderzoek uit bij alle besturen en een deel van hun scholen. Dit onderzoek geeft onder meer antwoord op de vraag of het bestuur voldoende zorgdraagt voor de onderwijskwaliteit. Als uit de analyse en/of het onderzoek blijkt dat een school hier niet aan voldoet, zal de inspectie een herstelopdracht geven met als doel dat de school binnen een aanvaardbare termijn aan de geldende eisen voldoet. Afhankelijk van de situatie kunnen daarbij specifieke accenten worden gezet, waaronder met betrekking tot burgerschap. Ook op stelselniveau volgt de inspectie de ontwikkelingen op het terrein van het burgerschapsonderwijs, bijvoorbeeld door het uitvoeren van thematisch onderzoek. Ook thematisch onderzoek kan leiden tot de vaststelling van tekortkomingen bij scholen en herstelopdrachten tot gevolg hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de vervolgstappen zijn indien niet aan de burgerschapsopdracht voldaan wordt en vragen naar de termijn van ingrijpen van de inspectie en van de regering. Ze vragen verder welke maatregelen de regering kan nemen tegen een school die niet aan de burgerschapsopdracht voldoet. Welke sancties kan de regering opleggen als een school waarvan de cultuur onvoldoende in overeenstemming is met de basiswaarden, niet de behoefte voelt om dat te veranderen? De leden van de SP-fractie vragen eveneens hoe lang het duurt van melding tot eventuele bekostigingssanctie als er geen sprake is van herstel door het bevoegd gezag. Kan de regering alle stappen van melding tot en met bekostigingssanctie inclusief tijdsbestek uiteen zetten?.

Eerder in 11.2 is ingegaan op het handhavingstraject van de inspectie. Als de inspectie constateert dat één of meer wettelijke eisen worden overtreden, gaat zij over tot een herstelopdracht. Leeft een bestuur een herstelopdracht niet binnen de afgesproken

termijn na, dan kan worden overgegaan tot sanctionering. In de regel volgt dan een bekostigingssanctie. De bekostiging kan geheel of gedeeltelijk worden opgeschort of ingehouden. De manier waarop de minister en de inspectie met deze bevoegdheid omgaan is vastgelegd in de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen. Gestart wordt met opschorting van een deel van de bekostiging, gevolgd door inhouding ervan. Uiteindelijk kan maandelijks een twaalfde deel van de bekostiging voor het betreffende schooljaar worden ingehouden. Dat betekent dat de school geen bekostiging meer ontvangt, totdat aan de herstelopdracht is voldaan.

De leden van de VVD-fractie willen weten wanneer de regering kan overgaan tot sluiting van een school en hoe snel een school gesloten kan worden. Zij vragen ook op welke manier de regering snel en adequaat kan ingrijpen als er sprake is van antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed. De leden van de SP-fractie vragen welke sanctiemogelijkheden er op zeer korte termijn zijn, als er direct opgetreden zou moeten worden?

Indien de burgerschapsbepaling wordt overtreden kunnen bekostigingssancties worden opgelegd. Het sluiten van een school, omdat zij niet aan de burgerschapsopdracht voldoet, is op dit moment niet mogelijk. De regering heeft inmiddels een wetsvoorstel ter internetconsultatie voorgelegd om de bestaande handhavingsbevoegdheden uit te breiden, zodat in ernstige en urgente gevallen adequaat kan worden opgetreden. In paragraaf 11.3 wordt nader op dit wetsvoorstel ingegaan.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de regering waarborgt dat het wetsvoorstel niet voor extra bureaucratische procedures zorgt in het geval dat de regering maatregelen wil nemen wanneer een school niet voldoet aan de burgerschapsopdracht?

Toezicht op en handhaving van de voorgestelde burgerschapsopdracht is gebonden aan dezelfde rechtsstatelijke waarborgen, die gelden voor al het overheidsoptreden. Te denken valt aan vereisten van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en een eerlijk proces. Van extra bureaucratische procedures is geen sprake.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven in welke mate de inspectie de maatschappelijke context van de school meeneemt in de beoordeling van de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Hoe wordt dit geborgd?

De wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap is voor elke school hetzelfde. Alle elementen van het wetsvoorstel zijn dus in gelijke mate van toepassing op scholen en niet afhankelijk van de maatschappelijke context. Wel speelt goed burgerschapsonderwijs in op de specifieke gedragingen van een leerlingenpopulatie. Dit vraagt van scholen dat zij zich bij de inrichting van hun onderwijs bewust zijn van de leefwereld van leerlingen. De maatschappelijke en sociale context waarin leerlingen opgroeien zijn van invloed op hun leefwereld en de interesses, problemen en risico's die hiermee gepaard gaan. Indien dit op school tot uiting komt in de gedragingen van leerlingen, dient een school hier

adequaat op te reageren. Uitgangspunt bij het toezicht is dat scholen blijk geven van inzicht in hun leerlingenpopulatie en hun leefwereld, en dit indien nodig vertalen naar de onderwijsactiviteiten.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering het van belang vindt dat scholen, ongeacht levensbeschouwelijke oriëntatie of pedagogische visie, hun leerlingen kennis en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bijbrengen, en vragen wat dit betekent voor scholen die nog altijd niet voldoende aandacht besteden aan bijvoorbeeld seksuele diversiteit? Zij vragen of de inspectie ook kan optreden tegen deze scholen, en of de regering haar antwoord kan toelichten.

Seksualiteit en seksuele diversiteit maken onderdeel uit van de kerndoelen. Op grond van de artikelen 9 van de WVO en artikel 11c van de WVO moeten scholen de kerndoelen uitwerken in hun onderwijsprogramma. De inspectie ziet toe op naleving van de kerndoelen en wanneer deze niet of onvoldoende in het onderwijsprogramma terugkomen, wordt een deugdelijkheidseis overtreden en zal zij handhaven. Het niet naleven van kerndoelen kan in sommige gevallen ook leiden tot de conclusie dat niet is voldaan aan de burgerschapsopdracht, maar dat is niet per definitie het geval. Dit vergt een zelfstandige beoordeling en de burgerschapsopdracht wordt alleen overtreden indien één van de criteria die de wet stelt, wordt geschonden. Zo is het voorstelbaar dat een school een dermate eenzijdige visie op seksualiteit heeft, dat de inspectie concludeert dat niet aan de burgerschapsopdracht is voldaan, omdat de basiswaarde gelijkwaardigheid hiermee onvoldoende wordt bevorderd. Indien dat het geval is, spreekt de inspectie scholen daarop aan en geeft zij een opdracht tot herstel.

De leden van de CDA-fractie stellen dat dit wetsvoorstel de facto een nieuwe deugdelijkheidseis introduceert, omdat de inspectie, als zij oordeelt dat het bevoegd gezag niet voldoet aan de eisen die aan burgerschap worden gesteld, in het uiterste geval een bekostigingssanctie kan opleggen. Zij vragen de regering om nader toe te lichten in hoeverre het dan niet noodzakelijk is dat een negatief oordeel van de inspectie op dit punt gebaseerd is op objectieveerbare normen en voorwaarden.

Als de inspectie een oordeel velt, moet dat inderdaad zijn gebaseerd op een zo objectievebaar mogelijke norm, zeker wanneer hier een bekostigingssanctie aan wordt gekoppeld. Een oordeel van de inspectie dient immers gebaseerd te zijn op een feitelijke vaststelling over de naleving van een wettelijke deugdelijkheidseis. Voor de burgerschapsopdracht geldt een ruim kader waaraan scholen hun eigen invulling kunnen geven, met daarbinnen een harde, verplichte kern. Die kern is voldoende objectievebaar om te gelden als deugdelijkheidseis. Zoals eerder gesteld is van een nieuwe deugdelijkheidseis geen sprake; het is nu ook al mogelijk om een bekostigingssanctie op te leggen als de burgerschapsopdracht niet wordt nageleefd.

Deze leden van de CDA-fractie vragen wat de mogelijkheden zijn van het bevoegd gezag om tegen een negatief oordeel van de inspectie op het punt van burgerschap in te gaan en welke vormen van beroep en bezwaar mogelijk zijn in het geval een bekostigingssanctie wordt opgelegd.

Een school beschikt over alle gebruikelijke mogelijkheden om te reageren op een negatief oordeel van de inspectie over de wijze waarop een school voldoet aan de burgerschapsopdracht. Dit begint met de procedure van hoor- en wederhoor, waarin de school haar visie kenbaar kan maken en de inspectie kan vragen haar bevindingen te corrigeren of het oordeel te herzien. De school kan haar visie tevens laten opnemen in het inspectierapport. Ook kan de school een klacht indienen. Als de inspectie overgaat tot handhaving omdat een deugdelijkheidseis niet wordt nageleefd, is sprake van een beschikking in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht. Daartegen staat voor het bevoegd gezag bezwaar open bij de minister. Op basis van het bezwaar vindt een heroverweging van het besluit plaats. Mocht die heroverweging naar het oordeel van het bevoegd gezag niet voldoen, dan kan het bevoegd gezag vervolgens beroep instellen bij de ABRvS. Mocht sprake zijn van een spoedeisende situatie, dan kan het bevoegd gezag daarnaast nog een voorlopige voorziening vragen. Hiermee kan het bevoegd gezag vragen de maatregel op te schorten, zodat deze niet wordt geëffectueerd zolang niet vaststaat dat de maatregel terecht is opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering inhoudelijk kan reageren op het pleidooi van de inmiddels emeritus-hoogleraar Onderwijsrecht Zoontjens in zijn afscheidsrede 'De weg naar burgerschap' voor rechtstreeks kwaliteitstoezicht van de inspectie op burgerschap als beginsel van het onderwijs.

De burgerschapsopdracht betreft inderdaad, zoals prof. mr. Zoontjens stelt, een van de uitgangspunten van het onderwijs. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in de wet, in een deugdelijkheidseis die onderhavig is aan inspectietoezicht. De inspectie zal op naleving van de voorgestelde burgerschapsopdracht toezicht houden door middel van het reguliere toezichtinstrumentarium, op dezelfde wijze als geldt ten aanzien van andere deugdelijkheidseisen. Ook ziet de inspectie toe op de naleving van de kerndoelen, waaronder de kerndoelen die raken aan burgerschap.

11.3 Sanctiebevoegdheid bij wanbeheer

De leden van de VVD-fractie vragen, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam inzake SIO, of de regering mogelijkheden ziet om de regels en sancties rondom wanbeheer via deze wet aan te passen. Zij vragen verder wanneer de Kamer de uitwerking op dit punt kan verwachten, als de regering kiest voor een andere route. Deze leden lezen dat een aantal keer wordt benoemd dat het belangrijk is dat scholen inzicht hebben in de effecten van hun burgerschapsonderwijs, en vragen of het mogelijk is om

tot een spoedprocedure te komen, bijvoorbeeld bij een negatieve uitkomst bij een bibob-procedure. Verder vragen zij of de regering een bestuur kan ontslaan.

Hoewel er belangrijke raakvlakken zijn met burgerschap, zullen de regels en sancties ten aanzien van wanbeheer niet middels dit wetsvoorstel worden aangepast. Wel is de regering voornemens de bestaande bevoegdheden om in te grijpen uit te breiden middels het wetsvoorstel ter uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium. Op 25 maart 2020 is dit wetsvoorstel aangeboden ter openbare internetconsultatie. Burgerschap wordt geëxpliciteerd als grond voor wanbeheer, zodat het evident is dat een ernstige en langdurige schending van de burgerschapsopdracht rechtstreeks kan worden aangemerkt als wanbeheer. Zoals reeds aan uw Kamer gemeld op 7 juni jl. luidt de exacte formulering: *'ernstig of langdurig verwaarlozen van de zorg voor de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid'*.³¹ Voor situaties waarin sprake is van structurele strijdigheid met de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid, bijvoorbeeld in gevallen van extremisme of de verspreiding van antidemocratisch gedachtegoed, kan de bekostiging in zijn geheel worden beëindigd. Op dit moment is dat alleen nog mogelijk als een school langdurig onder de opheffingsnorm zakt, of indien sprake is van langdurig zeer zwak onderwijs. Beëindiging van de bekostiging is het sluitstuk van het toezichtinstrumentarium. Naast hetgeen hierboven al is geschetst, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld ook de termijn binnen de procedure tot het geven van een aanwijzing waar mogelijk te verkorten. Hierbij speelt de uitkomst van een eventuele bibob-procedure echter geen rol. Wel kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten worden ingezet naast sancties die zijn gebaseerd op het onderwijsrecht als de feiten daartoe aanleiding geven.

De regering is niet in staat om in de statutaire bevoegdheid van rechtspersonen te treden om bestuurders of intern toezichthouders te schorsen of te ontslaan. Hiermee zou de regering treden in de civielrechtelijke verhouding. Wel kan het zo zijn dat een aanwijzing in geval van wanbeheer kan bestaan uit een opdracht van de minister aan de rechtspersoon om één of meer bestuurders of toezichthouders te vervangen. Het is vervolgens aan de rechtspersoon om een besluit te nemen over de uitvoering daarvan. De minister heeft de mogelijkheid om een bekostigingsmaatregel te treffen indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd. De regering streeft ernaar om Uw Kamer het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium zo spoedig mogelijk na advisering door de Raad van State te doen toekomen.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de PvdA-fractie lezen in het voorstel dat het derde lid, onderdeel a, expliciet verwijst naar de Grondwet en universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Dit sluit indirect aan op onder andere het Internationale Verdrag inzake de

³¹ "Transitie in onderwijstoezicht". *Kamerstukken II 2018/19, 33905, 14.*

Rechten van het Kind. De aan het woord zijnde leden vragen of een directe verwijzing naar dit verdrag wenselijk zou zijn.

In het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn mensenrechten vervat, die daarmee onderdeel uitmaken van de wettelijke bepaling, hoewel er niet direct naar verwezen wordt. De regering heeft ervoor gekozen de onderliggende gemene deler van meerdere verdragen en besluiten in het wetsvoorstel op te nemen: de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens. Gelet op het grote belang van de Grondwet voor de democratische rechtsstaat zoals die in Nederland is vormgegeven, wordt wel expliciet naar de Grondwet verwezen. Dat doet echter niet af aan het belang van andere verdragen en besluiten, waar niet direct, maar wel indirect naar wordt verwezen. Naast het Kinderrechtenverdrag gaat het dan bijvoorbeeld om het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting waarom de toevoeging 'herkenbaar' in de aanhef van de voorgestelde burgerschapsopdracht hier wel, en op andere plaatsen, zoals bij de kerndoelen, niet nodig is.

Strikt genomen is het juist dat ook zonder deze toevoeging de verplichting zou bestaan invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. De regering hecht er belang aan dat iedere school een visie op burgerschapsonderwijs ontwikkelt, die niet alleen op papier maar ook in de onderwijspraktijk invulling geeft aan de burgerschapsopdracht. Dat wordt zichtbaar in de manier waarop de school haar opvattingen over burgerschapsonderwijs concretiseert in de formulering van de leerdoelen die zij met de leerlingen bereiken wil en de inrichting van een daarop gericht aanbod van onderwijsactiviteiten en werkwijzen die daar in samenhang toe leiden. Omdat burgerschap geen afgebakend vak is en iedere school veel ruimte heeft voor eigen invulling, bestaat het risico dat impliciet blijft op welke wijze de school uitvoering geeft aan de burgerschapsopdracht. Om effectief toezicht te kunnen houden en om naar ouders en maatschappelijke omgeving transparant te zijn, is het van belang dat een school inzichtelijk maakt op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht. Door de visie en aanpak aangaande de burgerschapsopdracht te expliciteren en inzichtelijk te maken in de schoolgids en het schoolplan, kan de school de interne en externe dialoog aangaan, en kan zij ouders en leerlingen informeren over de invulling die zij geeft aan burgerschap zodat zij bekend kunnen zijn met de inhoud van het onderwijs, onder meer vanwege de schoolkeuze. Een expliciete invulling van de burgerschapsopdracht is eveneens een noodzakelijke voorwaarde voor de visie, vormgeving en uitwerking van het burgerschapsonderwijs van de school, en voor de inrichting van de kwaliteitszorg. Voor de inspectie vormen deze documenten het aangrijpingspunt voor het toezicht.

De leden van de SGP-fractie vinden dat de regering met het verplichten van onderdelen als het werken aan competenties als empathie te weinig rekenschap geeft van het feit dat

particuliere scholen werken zonder bekostiging en dat zij op grond van artikel 23 van de Grondwet meer vrijheid genieten dan het bekostigde onderwijs. Zij vragen welke onderscheidende status het particulier onderwijs nog heeft wanneer zelfs zulke opdrachten wettelijk verplicht worden.

Ook het particulier onderwijs is genormeerd, ondanks hun speciale positie in het onderwijsbestel. Uit het gegeven dat bekostigingsvoorwaarden niet gelden voor particuliere scholen, volgt niet dat aan deze scholen geen eisen zouden mogen worden gesteld. Het geven van onderwijs is immers vrij, behoudens het toezicht van de overheid. Verschillende bepalingen uit de WPO en WVO, waaronder het huidige artikel over burgerschap, gelden nu deels ook al voor het niet-bekostigd onderwijs.³² Ook particuliere scholen moeten onderwijs leveren dat van voldoende kwaliteit is om een kind zijn leerplicht te laten vervullen. De regering acht de burgerschapsopdracht van dermate wezenlijk belang dat deze deel uit moet (blijven) maken van de beperkte set van regels die ook voor deze groep scholen geldt. Dat doet niets af aan het bijzondere karakter van het particulier onderwijs. Er blijven verschillen bestaan, zoals de regels op het terrein van de vrijwillige ouderbijdrage, zorgplicht passend onderwijs en medezeggenschap.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

³² De huidige burgerschapsbepaling geldt nog niet voor de op grond van artikel 56 WVO aangewezen zelfstandige exameninstellingen. Deze omissie wordt met dit wetsvoorstel rechtgezet.