

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs onvoldoende aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen, dat het daarom noodzakelijk is de doelstelling en uitgangspunten van het onderwijs ten aanzien van burgerschap te verduidelijken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

Artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt vervangen door:

3. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
- a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en
 - b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving.
- 3a. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

Artikel 11, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra wordt vervangen door:

4. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en

samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:

- a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en
- b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving.

4a. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 17 komt te luiden:

Artikel 17. Actief burgerschap en sociale cohesie

1. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:

- a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en
- b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving.

2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

B

In artikel 56, eerste lid, wordt na 'de duur van de cursus,' ingevoegd 'de opdracht tot actief burgerschap en sociale cohesie,'.

C

In artikel 58, eerste lid, wordt na '12 tot en met 15' ingevoegd ', 17'.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE LEERPLICHTWET 1969

Artikel 1a1, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt 'artikelen 8, eerste, tweede, derde, vierde' vervangen door 'artikelen 8, eerste tot en met vierde'.
2. In onderdeel b wordt na 'in de artikelen 6a' ingevoegd ', 17'.

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

Artikel 10, derde lid, van de Wet primair onderwijs BES wordt vervangen door:

3. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:

- a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en
 - b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Caribisch Nederlandse democratische samenleving.
- 3a. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

ARTIKEL VI. WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 42 komt te luiden:

Artikel 42. Actief burgerschap en sociale cohesie

1. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
 - a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en
 - b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Caribisch Nederlandse democratische samenleving.
2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

B

In artikel 112, eerste lid, wordt na 'de duur van de cursus,' ingevoegd 'de opdracht tot actief burgerschap en sociale cohesie,'.

C

In artikel 114, eerste lid, wordt na '34 tot en met 41' ingevoegd ', 42'.

VII. WIJZIGING VAN DE LEERPLICHTWET BES

Artikel 3, eerste lid, van de Leerplichtwet BES wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt 'artikelen 10, eerste, tweede, derde' vervangen door 'artikelen 10, eerste, tweede, derde, lid 3a'.
2. In onderdeel b wordt na 'in de artikelen 8' ingevoegd ', 42'.

ARTIKEL VIII. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

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

De school is een plek waar kinderen taal en rekenen leren. Die kennis en vaardigheden zijn een leven lang belangrijk, waar je ook woont. We leiden kinderen op voor het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt, maar ook voor het leven in onze samenleving. Om op een constructieve en vreedzame manier samen te leven, is het nodig dat we de spelregels delen. We leven in een land waar iedereen veel vrijheid toekomt, waar ruimte is voor verschillen en waar minderheden worden beschermd. De niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, de rechten en vrijheden uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen, vormen het fundament van onze samenleving. Respect voor en kennis van dat fundament is essentieel – temeer nu sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie. Kinderen worden immers niet geboren met een 'democratisch gen' en krijgen niet vanzelfsprekend vanuit huis kennis en respect mee voor de basiswaarden van onze samenleving. Juist daarom ligt er een belangrijke opdracht bij scholen – bij het opleiden van al onze kinderen tot burgers die hun rechten kennen en de rechten van een ander respecteren. Die de geschiedenis van Nederland en de spelregels van onze democratie kennen waardoor zij volwaardig in de Nederlandse samenleving kunnen participeren.

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

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

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

² Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr. 125, p. 9.

inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Het doel is en blijft dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtstaat.”³

Scholen hebben een hoge mate van vrijheid om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Uitgangspunt daarbij is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwing het onderwijs in te richten. Burgerschapsonderwijs is nauw verbonden met levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen en raakt daarom aan de vrijheid van onderwijs. Met inachtneming van dit uitgangspunt kunnen kwaliteitseisen worden gesteld en kan de gemeenschappelijke, verbindende kern van het burgerschapsonderwijs worden geborgd. Het onderhavige voorstel beschrijft de gemeenschappelijke kern waarop het onderwijs zich in ieder geval moet richten: de ontwikkeling van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten en het bijbrengen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen om deel uit te maken van en bij te dragen aan de samenleving. Tevens wordt van bevoegde gezagen verwacht dat zij zorgdragen voor een schoolcultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met deze waarden, alsmede voor het bieden van een oefenplaats voor leerlingen om ervaring op te doen met de omgang met deze waarden. In paragraaf 5 volgt een uitgebreide toelichting op de voorstellen.

Leeswijzer

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

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

2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum

Het doel van onderhavig wetsvoorstel is om meer helderheid te bieden over de algemene burgerschapsdoelstelling van het onderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden (zie paragraaf 4). Parallel aan deze wetswijziging loopt een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap ontwikkelt een apart ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen beschrijven. Deze opbrengsten vormen de basis voor de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen.

Gelet op de in de inleiding genoemde toenemende individualisering en diversiteit binnen de samenleving is het bevorderen van verbinding met en participatie in de samenleving van groot maatschappelijk belang. Scholen spelen, bij het afnemen van andere verbanden in de samenleving, als belangrijke ontmoetingsplaats een prominente rol bij het ontwikkelen van actief burgerschap en de daarvoor vereiste kennis en overige competenties van leerlingen. Deze functie van het onderwijs acht de regering dermate belangrijk dat dit als algemene doelstelling van het onderwijs dient te gelden en daarom een heldere, algemene wettelijke opdracht verdient. Bovendien zal een

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

verduidelijkte burgerschapsopdracht, als doelstelling van het onderwijs, gevolgen hebben voor de kwaliteitszorg van scholen. Scholen zullen een heldere visie op en uitwerking van het burgerschapsonderwijs dienen te ontwikkelen, de opbrengsten daarvan dienen te evalueren en verantwoording daarover dienen af te leggen in schoolplan en schoolgids, zie daartoe verder paragraaf 6. Met dit wetsvoorstel zal daarom de brede, algemene opdracht aan het onderwijs worden vastgelegd conform de in de inleiding reeds voorgestelde uitgangspunten. Het in de vorige alinea genoemde ontwikkelteam burgerschap buigt zich daarnaast in het kader van de curriculumherziening over de uitwerking van de hiertoe vereiste specifieke en nadere inhoud van het burgerschapsonderwijs.

De huidige kerndoelen die het meest direct verbonden zijn met burgerschap (bijvoorbeeld de kerndoelen 35, 36 en 37 po en 43, 44, 45 onderbouw vo) geven mede invulling aan de algemene opdracht, maar vinden niet hun grondslag in het artikel dat ziet op de algemene opdracht. Naast de thans voorgestelde verduidelijkte algemene burgerschapsopdracht zal met de curriculumherziening de nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs een stevige aparte wettelijke basis krijgen, waar nodig nader uitgewerkt in op die wettelijke basis gebaseerde kerndoelen.

3. Huidige wettelijke bepaling

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

- a) ervan uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b) mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c) er mede op is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.⁴

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

De huidige burgerschapsbepaling werd destijds op advies van de Onderwijsraad geïntroduceerd in de diverse onderwijswetten.⁵ Het had ten doel de essentiële bijdrage die het onderwijs kan leveren aan de sociale integratie van jongeren steviger te verankeren. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat het onderwijsbeleid ervoor hoort te zorgen dat jongeren hun talenten ontwikkelen, opdat ze een volwaardige plaats in de samenleving weten te verkrijgen. Daartoe achtte de wetgever het van belang dat "scholen leerlingen in staat stellen zich breed te oriënteren op de samenleving. Met het oog op hun latere functioneren in de Nederlandse samenleving moet voorkomen worden dat leerlingen gedurende hun schoolperiode uitsluitend in aanraking komen met hun eigen deel van de samenleving, hun eigen <cultuur>".⁶ Daartoe werd het huidige onderdeel c toegevoegd aan het reeds bestaande artikel. Daarnaast werd in onderdeel b van hetzelfde artikel toegevoegd dat het bevorderen van actief burgerschap tot de doelstellingen van het onderwijs behoorde. Zoals in 2006 al werd gesteld, draagt burgerschapsvorming er in belangrijke mate aan bij dat jongeren hun weg kunnen vinden binnen de Nederlandse instituties, en is het van wezenlijk belang dat leerlingen gedurende hun schoolloopbaan kennis maken met waarden en

⁴ De Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Stb. 2005, 678).

⁵ Onderwijsraad (2003), *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad. Het advies was om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming, in die zin dat het onderwijs mede is gericht op de bevordering van het burgerschap.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29666, nr. 6.

normen van de Nederlandse cultuur en van andere culturen binnen de Nederlandse samenleving.

Met de wettelijke verankering van de burgerschapsopdracht in 2006 gaf de wetgever aan dat in het funderend onderwijs de basis wordt gelegd voor burgerschap, waar kennis over en vaardigheden voor het leven in een democratische rechtsstaat onderdeel van zijn. Deze kennis en vaardigheden ontstaan immers niet vanzelf, maar moeten actief worden overgebracht. Zoals de Gentse hoogleraar Loobuyck in zijn boek *Samenleven met gezond verstand* treffend betoogt "Mensen worden niet als democraten geboren, de democratie gebaseerd op grondrechten, tolerantie en wederkerigheid moet aan alle burgers uitgelegd en voorgeleefd worden. [...] Scholen moeten inzetten op onderwijs in de mensenrechten, de liberale rechtsstaat en de overlappende consensus als uitgangspunt voor het samenleven op basis van grondrechten, vrijheid, gelijkheid, wederkerigheid en solidariteit."⁷

De wetgever heeft er destijds voor gekozen om weinig vast te leggen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving, conform het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De inhoud van burgerschapsonderwijs kan nauw verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Scholen hebben de vrijheid zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht, afhankelijk van hun eigen visie op burgerschap, gegeven de identiteit van de school en de schoolcontext. Het eigenaarschap van het burgerschapsonderwijs ligt bij de scholen. In de navolgende paragraaf zet de regering uiteen waarom verduidelijking van de burgerschapsopdracht nodig is.

4. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs

In mei 2016 gaf het kabinet-Rutte II in reactie op de notitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (hierna: SCP) *Gedeelde waarden en een weerbare democratie* aan dat de verworvenheden van onze democratische rechtsstaat, de rechtsorde, vrijheden en mensenrechten niet vanzelfsprekend zijn. Ze vragen om onderhoud, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van iedereen die hier woont. De huidige situatie van toenemende spanningen en afnemende binding onderstreept de noodzaak van een prominentere positie van burgerschap in het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs.⁸ De behoefte aan verbondenheid komt ook weer terug als onderwerp in het onderzoek naar de publieke opinie uitgevoerd door het SCP. De grootste zorg van Nederlanders betreft het samenleven en gebrek aan gedeelde normen en waarden. Woorden die zij daarbij het meest opschrijven, zijn: discriminatie, respect, (in)tolerantie en (on)verdraagzaamheid. Nederlanders maken zich zorgen over de wijze waarop individuen en groepen elkaar bejegenen. Het gebrek aan respect zien ze als grootste oorzaak.⁹ De afnemende binding van jongeren met de samenleving die het SCP constateert, neemt journalist en onderzoeker Margalith Kleijwegt ook waar. Haar rapportage *Twee werelden, twee werkelijkheden* maakt duidelijk dat effectief en planmatig burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan het overbruggen van de verschillende leefwerelden van leerlingen.¹⁰ Het onderwijs staat voor de complexe taak om de dialoog te voeren, bruggen te slaan en leerlingen te blijven betrekken.

⁷ P. Loobuyck (2017). *Samenleven met gezond verstand*. Kalmthout : Polis.

⁸ SCP (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, Den Haag: SCP, en Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 319.

⁹ SCP. *COB. Burgerperspectieven 2017 | 4*, Den Haag 2017.

¹⁰ M. Kleijwegt (2016). *2 werelden 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr. 2. Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr. 10.

Uit onderzoek blijkt ook dat scholen burgerschapsonderwijs belangrijk vinden en dat ze daaraan ook actief invulling geven.¹¹ Scholen bieden jongeren een breed palet van lessen en activiteiten aan. Ze organiseren projecten, excursies, debatbijeenkomsten en benutten de alledaagse omgang met de leerlingen om aan burgerschap te werken. Burgerschap krijgt op diverse manieren en momenten aandacht in de schoolloopbaan van jongeren. Maar de samenhang tussen al die lessen en activiteiten vraagt aandacht. Er wordt te weinig gericht gewerkt aan verwerving van de competenties die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen aan deze samenleving. De inspectie constateert al een aantal jaar dat de huidige algemene formulering van de burgerschapsopdracht het moeilijk maakt voor scholen om een vertaling te maken van de algemene burgerschapsopdracht naar een samenhangend onderwijsaanbod.¹² Het burgerschapsonderwijs voldoet strikt genomen aan de wet, maar de opdracht sluit niet aan bij de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van burgerschap. Het leidt ertoe dat scholen veelal geen leerdoelen formuleren en het burgerschapsonderwijs weinig planmatig inrichten. Hierdoor ontbreekt samenhang tussen de invulling in de opeenvolgende jaren en ook het meten van de opbrengsten komt niet van de grond. Ook ziet de inspectie weinig verbinding tussen de pedagogische en didactische keuzes van scholen en het burgerschapsonderwijs dat zij vormgeven, terwijl deze verbinding essentieel is. Ter verklaring wordt onder andere gewezen naar de weinig richtinggevende burgerschapsopdracht in de wet.¹³ Bovendien biedt de algemene formulering de inspectie weinig aangrijpingspunten om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Het gebrek aan richting heeft tot gevolg dat alleen wanneer een school helemaal niets doet aan burgerschapsonderwijs niet voldaan wordt aan de wettelijke vereisten. Voornoemde oorzaken worden nader toegelicht.

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

a) Scholen krijgen te weinig richting mee

De volledig open formulering van de burgerschapsopdracht geeft leraren en schoolleiders onvoldoende houvast bij de invulling van de burgerschapsopdracht. Het is niet duidelijk wat tot de gemeenschappelijke kern van deze opdracht behoort. Mede hierdoor verschilt de invulling van het burgerschapsonderwijs tussen onderwijstypen, scholen en zelfs tussen schoolklassen. Ook blijkt uit internationaal onderzoek dat Nederlandse leerlingen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in andere landen achterblijven.¹⁴ De burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen ligt rond het internationaal gemiddelde, maar het ligt duidelijk lager dan de kennis van leerlingen in de binnen het onderzoek met Nederland meest vergelijkbare landen Denemarken, Noorwegen, Zweden, Finland en België (Vlaanderen).¹⁵ Naast kennis is ook de houding van leerlingen ten aanzien van verschillende sociale en politieke kwesties afwijkend. Nederlandse scholieren hechten - meer dan in andere landen - veel waarde aan het

¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹² Bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2010/2011, 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016.

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁴ Anke Munniksma et al (2016), *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam. Dit is een internationaal vergelijkend vragenlijstonderzoek waarin de burgerschapscompetenties van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs in kaart zijn gebracht. Er wordt aandacht besteed aan vier domeinen: democratie, maatschappelijke basiswaarden, maatschappelijke participatie en identiteit.

¹⁵ Ibidem. Deelnemende landen aan het ICCS-onderzoek: Nederland, België (Vlaanderen), Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden, Bulgarije, Estland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Slovenië, Rusland, Chili, Colombia, Dominicaanse Republiek, Mexico, Peru, Taiwan, Hong Kong, Zuid Korea.

respecteren van het recht op een eigen mening. Aspecten van burgerschap, zoals gelijke rechten voor mannen en vrouwen, etnische minderheden en migranten, worden door Nederlandse leerlingen ondersteund, maar in minder mate dan in vergelijkbare landen zoals Zweden en Noorwegen. Ook voor gedrag en zelfgerapporteerde vaardigheden geldt dat Nederlandse scholieren minder hoog scoren dan leeftijdgenoten in de vergelijkbare landen.

De inspectie wijst in haar rapport op de noodzaak om duidelijkheid te scheppen wat de samenleving verwacht, wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat tot de eigen ruimte van scholen. Deze oproep van de inspectie wordt breder gesteund. Zo gaf de Onderwijsraad in zijn rapport over burgerschap aan dat de invoering van een open doelbepaling burgerschap zes jaar na dato bij veel scholen nog niet had geleid tot een heldere visie en een planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs. Er is doorgaans geen duidelijke leerlijn burgerschap in het curriculum. De raad concludeert dat "het probleem van een (te) langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op scholen voortkomt uit een combinatie van een complexe en onduidelijke opdracht, weinig steun bij de uitvoering ervan, en een gebrek aan kennis over wat werkt en voor wie. Met een open doelbepaling alleen zijn de condities voor een bloei van het burgerschapsonderwijs niet voldoende geschapen."¹⁶ Ook het Instituut voor Publieke Waarden die op verzoek van het vorige kabinet advies uitbracht over burgerschapsonderwijs stelt in zijn essay: "Tien jaar na de verankering van burgerschapsvorming in wetgeving is de maatschappelijke urgentie om burgerschapsonderwijs te versterken groter dan ooit. In de tussentijd is de wetenschappelijke kennisbasis voor burgerschapsonderwijs sterk gegroeid. Nu het belang van stevig burgerschapsonderwijs zowel in de Tweede Kamer als in het onderwijsveld zo duidelijk wordt erkend, is er naar onze mening zowel voldoende momentum als noodzaak om de volgende stappen te zetten."¹⁷

b) Er is bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs
De inspectie geeft in haar onderzoek naar burgerschap aan dat scholen doorgaans geen heldere leerdoelen stellen. Het ontbreken van leerdoelen heeft mede tot gevolg dat scholen weinig inzicht hebben in de ontwikkelingen van hun leerlingen. Er zijn maar weinig scholen die gebruikmaken van instrumenten die een beeld geven van de verworven burgerschapscompetenties.¹⁸ Dat betekent dat voor zowel school als omgeving vaak onduidelijk is wat leerlingen hebben geleerd, en of dat aan de verwachtingen voldoet. Het betekent ook dat scholen vaak geen inzicht hebben in de effectiviteit van hun onderwijs. Daardoor blijven kansen om het te verbeteren onbenut.

c) De burgerschapsopdracht is te weinig verplichtend
De burgerschapsopdracht is een deugdelijkheidseis en dient derhalve een objectieve kwaliteitsnorm te zijn die voor de inspectie een basis biedt voor het toezicht op de onderwijskwaliteit. Dat is nu onvoldoende het geval. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde eerder dat een school slechts dan niet aan de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs voldoet als zij daaraan in het geheel geen invulling geeft.¹⁹ Bij de motivering merkte de Afdeling bestuursrechtspraak op dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wet valt af te leiden dat scholen een grote vrijheid hebben bij het vormgeven aan de doelstellingen van burgerschapsvorming en

¹⁶ Onderwijsraad (2012), *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Blz. 23, 24.

¹⁷ Het Instituut voor Publieke Waarden heeft in opdracht van OCW een whitepaper geschreven over burgerschapsonderwijs. Het whitepaper is aangeboden aan de TK als bijlage bij brief Versterking van het burgerschapsonderwijs. Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr. 125.

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

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

integratie. Enkel als het onderwijs expliciet ingaat tegen de waarden van de democratische rechtsstaat, of als de school helemaal niets doet aan burgerschapsonderwijs, kan de inspectie handhaven. De algemeen geformuleerde bepaling heeft daarmee een te weinig verplichtend karakter. Het feit dat scholen volgens het oordeel van de inspectie voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht, zegt daarmee weinig over de kwaliteit of de effectiviteit van hun burgerschapsonderwijs.²⁰

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

5. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht

De regering stelt voor om in de eerste plaats de huidige, passiever geformuleerde bepaling, waarin staat dat het onderwijs "mede gericht is op het bevorderen van burgerschap" te vervangen door een bepaling die actieve, doelgerichte en samenhangende bevordering van burgerschap voortaan als norm stelt. Hiermee wordt de problematiek uit de voorgaande paragraaf onder d opgelost. Dit meer verplichtende karakter komt tot uitdrukking in het eerste lid van de voorgestelde bepaling. Tevens wordt de gemeenschappelijke kern geformuleerd waarop scholen zich ten minste moeten richten. De uitgangspunten zijn bedoeld om de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs te stimuleren. Scholen zijn en blijven vrij met inachtneming van deze uitgangspunten hun eigen, nadere invulling van deze minimumnormen vorm te geven. Op deze vrijheid wordt in paragraaf 7 nader ingegaan.

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

Naast een introductie van gemeenschappelijke uitgangspunten bevat het onderhavige wetsvoorstel ook een vereenvoudiging in lijn met een eerder advies van de Onderwijsraad. De raad gaf in dat advies aan dat het eerste, tweede en derde lid van de huidige bepaling sterk op elkaar lijken. Zo moet het onderwijs ervan uitgaan dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, het moet leerlingen kennis laten maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten, en het moet sociale integratie bevorderen. Alle drie onderdelen van de bepaling verwijzen naar hetzelfde thema, te weten sociale integratie, en dezelfde maatschappelijke problematiek. Dit maakt de doelbepaling nodeloos complex en te eenzijdig gericht op het thema diversiteit. Met een verwijzing naar "sociale integratie", wat in onderhavig voorstel wordt vervangen door "sociale cohesie", is dit thema wat de raad betreft al voldoende

²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2016), *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

geadresseerd.²¹ Dit advies van de raad is in dit wetsvoorstel verwerkt. Sociale cohesie als opdracht aan het onderwijs blijft onverminderd van belang.

De regering is zich ervan bewust dat versterking van het burgerschapsonderwijs niet als vanzelf tot stand komt door verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht. De verduidelijking van de opdracht is onderdeel van een brede aanpak om scholen te ondersteunen bij de doorontwikkeling van het burgerschapsonderwijs. Naast de aanpassing van de sectorwetten voor wat betreft de burgerschapsopdracht aan scholen wordt gewerkt aan een integrale herziening van het curriculum voor het funderend onderwijs, zoals beschreven in paragraaf 2. Burgerschap is één van de negen leergebieden die een plaats krijgen in het kerncurriculum voor alle leerlingen. De inzet is om scholen lopende de curriculumherziening vanaf 2019 reeds te ondersteunen en voor te bereiden op een geactualiseerd curriculum, zodat zij hier bij de invoering hiervan goed mee uit de voeten kunnen. Uit de zogeheten ontwikkelfase van de curriculumherziening, die loopt vanaf 2018 en in 2019 wordt afgerond, komen al verschillende producten beschikbaar, ook voor burgerschapsonderwijs, die de basis zullen vormen van de geactualiseerde onderwijsdoelen. Scholen kunnen deze producten benutten om zich voor te bereiden om een geactualiseerd curriculum in de praktijk te brengen. Dit is ook het streven van de regering. Daarnaast wordt de huidige ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap, waaronder het trainen van leraren, door de Stichting Leerplanontwikkeling en Stichting School en Veiligheid gecontinueerd.²² Samen met scholen en de sectorraden zal worden bezien of naast deze voorziene activiteiten nog aanvullingen op bijvoorbeeld het gebied van visieontwikkeling en schoolcultuur noodzakelijk zijn.

Meer richting voor scholen

Zoals aangegeven in paragraaf 4, is er een noodzaak tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht en is er vanuit de onderwijspraktijk behoefte aan meer houvast. De regering stelt daarom voor de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs te formuleren, waarop het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar dient te richten: respect voor en kennis van democratische en rechtsstatelijke waarden en de mensenrechten (het voorgestelde eerste lid, onderdeel a), het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties (het voorgestelde eerste lid, onderdeel b) alsmede het creëren van een omgeving waarin deze uitgangspunten gedijen (het voorgestelde tweede lid). Na een beschrijving van de achtergrond van de voorgestelde uitgangspunten, worden de uitgangspunten ieder afzonderlijk in deze paragraaf nader toegelicht.

Achtergrond uitgangspunten

De uitgangspunten zijn gebaseerd op aanbevelingen uit verschillende onderzoeksrapporten en adviezen. Zo adviseert de inspectie in haar themarapport over burgerschap om in een verduidelijking van het wettelijk kader drie elementen terug te laten komen: de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, een concretisering van de domeinen die in het burgerschapsonderwijs een plek moeten krijgen en aspecten van kwaliteitszorg. Ten aanzien van de domeinen die ten minste terug zouden moeten komen, geeft de inspectie aan: "te denken valt aan bevordering

²¹ Onderwijsraad (2012), *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. blz. 42.

²² Het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO ondersteunt scholen via de website www.burgerschapindeschool.nl. Scholen kunnen hier informatie vinden over burgerschapsonderwijs en instrumenten gericht op het ontwikkelen van een schoolvisie en het bepalen van leerdoelen. Ook bevat de site een overzicht van aanpakken en materialen, en voorbeelden van het burgerschapsonderwijs op een aantal scholen. Naast de reguliere werkzaamheden op het gebied van sociale veiligheid op school verzorgt Stichting School en Veiligheid (SSV) tevens met subsidie van het ministerie van OCW trainingen voor leraren en lerarenteams om moeilijke en gevoelige onderwerpen te bespreken in de klas.

van sociale en maatschappelijke competenties, waaronder omgaan met diversiteit en verschil, aandacht voor kennis en vaardigheden die nodig zijn voor kritische meningsvorming, aandacht voor kennis en vaardigheden op het terrein van democratie en rechtsstaat, het kunnen maken van morele afwegingen en een gedeelde nationale identiteit.”²³ Ook de Onderwijsraad wijst op het belang van een gemeenschappelijke kern: democratie en identiteitsontwikkeling. “Democratische idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid bieden burgers een gemeenschappelijk inhoudelijk kader. Tevens biedt een democratische samenleving de voorwaarden waaronder burgers met uiteenlopende normen- en waardenpatronen met elkaar van mening kunnen (blijven) verschillen en vreedzaam kunnen samenleven. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen kennis mee te geven over de democratische rechtstaat en over democratische spelregels.” Dit sluit ook aan bij de drie waarden die als ontwerpprincipes zouden kunnen fungeren volgens het Instituut voor Publieke Waarden: het algemeen democratisch belang, de vrijheid van onderwijs en de autonomie van het kind.²⁴ Het tweede kernthema is de identiteitsontwikkeling van leerlingen. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen te begeleiden bij het zich eigen maken van idealen, waarden en normen en bij de ontwikkeling van een eigen identiteit. Vanuit deze basis kunnen zij deelnemen aan (de democratische processen in) de samenleving.²⁵ Een ander element dat de regering wenst toe te voegen aan de burgerschapsopdracht is het in de gelegenheid stellen van leerlingen om te oefenen met deze belangrijke kennis en vaardigheden en het belang van voorbeeldgedrag door alle bij het onderwijs betrokken personeel. Dit sluit direct aan op de uitspraken van de Onderwijsraad over het belang van de school als een oefenplaats voor burgerschapsvaardigheden en -houdingen.²⁶

De basiswaarden van de Nederlandse rechtsstaat

Basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Daarbij moet primair worden gedacht aan vrijheid, waaronder de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, gelijkwaardigheid waaronder het verbod tot discriminatie, en solidariteit. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Ook moet worden gedacht aan het uitgangspunt dat iedereen aan dezelfde regels en wetten is gebonden, en aan beschermende waarden die zijn vervat in de grondrechten en mensenrechten, in het bijzonder de menselijke waardigheid, persoonlijke autonomie en het recht van elk individu om zijn eigen keuzes te maken. Deze waarden bieden een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven.²⁷ Respect voor en kennis van de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, zijn evenals de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens van fundamenteel belang voor het voortbestaan van een vrije, open samenleving. Ze vormen de basis van en de verbindende factor binnen onze Nederlandse, pluriforme samenleving. Toegespitst op de ontwikkelingsfase voor leerlingen in het funderend onderwijs betekent dat dat scholen hun onderwijs in ieder geval herkenbaar zouden moeten richten op: de vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor

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

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

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

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

²⁷ De omschrijving van “basiswaarden van de democratische rechtsstaat” is gebaseerd op omschrijvingen gehanteerd in Inspectie van het onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage* (Utrecht, 2016), p. 19, Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs* (Den Haag, 2016), p. 15 en Nota, Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II, 2003/04, 29614, nr. 2, p. 4 en 5.

anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie.²⁸

De regering is daarom van mening dat alle scholen, ongeacht levensbeschouwelijke oriëntatie of pedagogische visie, respect voor en kennis van deze basiswaarden moeten bijbrengen. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de internationale verklaringen en verdragen op het gebied van mensenrechten waaraan Nederland zich expliciet heeft gecommitteerd. Met mensenrechten wordt bedoeld op de rechten en vrijheden van mensen zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM), opgesteld door de Verenigde Naties in 1948. De UVRM is voor de landen van de Raad van Europa vertaald naar een bindend verdrag: het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. In relatie tot burgerschap is van belang dat in deze verklaringen is afgesproken discriminatie tegen te gaan, en het vormen van een eigen identiteit en de vrijheid van godsdienst en meningsuiting te garanderen. Nederland heeft via zijn deelname aan internationale verdragen ervoor getekend dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van respect voor mensenrechten. Dit is onder meer vastgelegd in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Internationaal Verdrag inzake Economisch, Sociale en Culturele Rechten.²⁹ Deze afspraken zijn nogmaals bevestigd door de onderwijsministers van de EU op 17 maart 2015 in Parijs, waarbij uitgangspunt is om kinderen en jonge mensen de fundamentele waarden en de principes bij te brengen, waarop onze samenlevingen zijn gebaseerd.³⁰

Voor scholen ligt een belangrijke opdracht in het bijdragen aan het realiseren van verbinding met de Nederlandse, pluriforme samenleving. In ieder geval door het bevorderen van respect voor en kennis van voornoemde basiswaarden. Daarnaast hebben scholen ruimte om op geheel eigen manier binnen de wettelijke kaders aan de slag te gaan met het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Zij kunnen bijvoorbeeld bijzondere momenten en herkenningspunten als Bevrijdingsdag, het Wilhelmus, het Plakkaat van Verlatinghe, Koninkrijksdag of de Nationale Herdenking Nederlands Slavernijverleden en het Ketikoti Festival aangrijpen om stil te staan bij de historische ontwikkeling en de betekenis van samenleven in Nederland. Maar ook leerlingen zelf laten ervaren hoe onze samenleving in elkaar zit en waarom inzet daarvoor noodzakelijk is, kan bijdragen aan het besef van leerlingen dat zij ook onderdeel zijn van deze samenleving. Enkele voorbeelden van activiteiten die leerlingen kunnen ondernemen zijn: maatschappelijke stages, kennismaking met familie van leerlingen uit de klas, een bezoek aan een verzorgingshuis, aan het parlement, of aan Nederlandse musea. De in paragraaf 2 genoemde ontwikkelteams werken in het kader van de curriculumherziening aan de inhoud en invulling van het burgerschapsonderwijs en de benodigde competenties.

Het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties om zodoende deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving

De school is, naast thuis en de buurt, een belangrijke plaats waar jongeren experimenteren en ervaring opdoen met sociale en maatschappelijke competenties die

²⁸ Inspectie van het onderwijs (2010) *Toezicht op Burgerschap en Integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁹ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag. 2012: Onderwijsraad.

³⁰ Hier werd het volgende afgesproken: "we agree to strengthen our actions in the field of education with a view to strengthening the key contribution which education makes to personal development, social inclusion and participation, by imparting the fundamental values and principles which constitute the foundation of our societies. (...). Daarnaast spraken de ministers af actie te ondernemen, gericht op 'empowering teachers so that they are able to take an active stand against all forms of discrimination and racism, to educate children and young people in media literacy, to meet the needs of pupils from diverse backgrounds, to impart common fundamental values and to prevent and combat racism and intolerance.'" Kamerstukken II 2014/15, 21501-34, nr. 244.

van belang zijn voor participatie in onze pluriforme, democratische samenleving. Onder competenties wordt verstaan: kennis, vaardigheden en houding van leerlingen. Het onderwijs biedt leerlingen de kans om zich te leren verbinden met de samenleving en om de bereidheid (houding) te ontwikkelen om de democratische rechtsstaat te omarmen en democratisch te willen handelen. Daarbij wordt het begrip democratie niet alleen opgevat als een politiek systeem waarin autoriteit in principe gebaseerd is op instemming van de bevolking en gericht is op een evenwichtige machtsverdeling. Het gaat volgens de Onderwijsraad tevens om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. De raad spreekt in dit verband van democratie als 'a way of living'.³¹ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt in haar rapport in dit kader onder andere gemeenschappelijke waarden als waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.³²

Om zich te kunnen verbinden aan elkaar en de samenleving hebben leerlingen sociale en maatschappelijke competenties nodig. Op jonge leeftijd spitst dat zich toe op de begeleiding bij de sociale en emotionele ontwikkeling, en naarmate leerlingen ouder worden komen daar complexere maatschappelijke vraagstukken bij. Leerlingen leren op school samen te werken en te leven, om te gaan met maatschappelijke spelregels, hun eigen identiteit te ontwikkelen, hun mening te vormen en die van anderen te respecteren.³³ Het ontwikkelen van de eigen identiteit, waardoor leerlingen leren reflecteren op eigen idealen, normen en waarden en hun positie in de samenleving, is een voorwaarde voor het kunnen bijdragen aan de samenleving. Het onderhavige voorstel betekent op dit punt voor scholen dat zij op samenhangende en doelgerichte wijze aandacht besteden aan (het oefenen met) sociale en maatschappelijke competenties zodat leerlingen het vermogen ontwikkelen aan de samenleving een bijdrage te kunnen en willen leveren. Scholen zijn op grond van dit voorstel vrij in de wijze waarop zij het ontwikkelen van voornoemde competenties bij leerlingen vormgeven.

Burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur

Onderzoek laat zien dat sociale vorming in het verlengde ligt van de schoolcultuur en dat leereffecten toenemen als iedereen die op scholen betrokken is bij het aanbieden van onderwijs en onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag valt, zoals leraren, bestuurders, maar ook vrijwilligers, actief en consistent sociale omgangsnormen uitdraagt.³⁴ De schoolcultuur wordt in belangrijke mate bepaald door de dagelijkse interactie tussen leraren en leerlingen. Internationaal onderzoek toont aan dat de houding en het handelen van leraren de sleutel blijken te zijn in 'morele educatie'.³⁵ Leraren dagen leerlingen uit om in gesprek te gaan, waarmee vaardigheden worden ontwikkeld die van belang zijn voor burgerschap. Zij vervullen hiermee een voorbeeldrol en functioneren als rolmodel. Waardenoverdracht en waardenstimulering vinden niet alleen mondeling en formeel plaats door kennisoverdracht, maar ook informeel en impliciet, door zaken als schoolbeleid, de bejegening van leerlingen en de onderlinge

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

³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*. Den Haag: WRR.

³³ Platform Onderwijs 2032 (2016). *Ons Onderwijs2032. Eindadvies*. Den Haag: Platform Onderwijs2032.

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

³⁴ Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁵ Sandström, M. Stier, J., Einarson, T., Davies, T. & Asunta, T. (2010), *Pupils'voices about citizenship education: comparative case studies in Finland, Sweden, and England*. *European Journal of Teacher Education*, 33 (2), 201-218.

omgang tussen de betrokkenen bij het onderwijs (leraren, bestuurders, ondersteuners en vrijwilligers).³⁶

Door in de voorgestelde burgerschapsbepaling een onderdeel op te nemen over het gedrag en handelen van allen die bij het onderwijs betrokken zijn, beoogt de regering de gehele schoolgemeenschap te verplichten om zich in te spannen voor het in de praktijk brengen en oefenen van de uitgangspunten die in het vernieuwde burgerschapsartikel zijn geformuleerd. Dat betekent niet dat bestuurders, leraren, ondersteunend personeel en vrijwilligers die betrokken zijn bij het aanbieden van onderwijs eindverantwoordelijk zijn voor gedragingen van leerlingen. Maar het vraagt wel van hen dat zij zich inspannen voor het stimuleren van een positieve dialoog over voornoemde basiswaarden en competenties, en dit zichtbaar maken. Ook dient de school zorg te dragen voor een cultuur waarin alle bij aanbieden van onderwijs betrokken personen het goede voorbeeld geven door in al hun uitingen te handelen in overeenstemming met voornoemde basiswaarden en de universeel aanvaarde mensenrechten.

Alleen wanneer hiermee actief wordt geoefend en voorbeeldgedrag zichtbaar is, worden burgerschapsvaardigheden geïnternaliseerd. Leraren leren leerlingen dat er ook grenzen zijn aan de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst. Juist wanneer opvattingen wringen biedt de school een belangrijke oefenplaats. Daar kan bewustwording ontstaan over de eigen identiteit en hoe die kan verschillen van anderen, begrip ontstaan voor verschillende religies en levensovertuigingen en kunnen dialoogvaardigheden worden ontwikkeld. In een vitale democratische rechtsstaat is er altijd ruimte voor verschillen van opvatting, juist over fundamentele vraagstukken, zoals waar de grenzen van vrijheid of tolerantie liggen, wat de betekenis is van democratie en wat gelijkheid inhoudt. Een diversiteit aan perspectieven maakt een debat mogelijk en is van wezenlijk belang voor het behoud van de pluriforme samenleving. De basiswaarden bieden een kader waarbinnen leerlingen kunnen worden uitgedaagd tot het voeren van een kritische discussie. Belangrijk is dat alle discussies kunnen worden gevoerd, maar wel op respectvolle wijze. 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.

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

Burgerschapsonderwijs op alle scholen

De regering is van mening dat de burgerschapsopdracht voor alle scholen in het funderend onderwijs als doelstelling moet gelden, ook op scholen die hiertoe voorheen formeel niet verplicht waren.³⁷ In 2006 zijn criteria vastgesteld waaraan niet door het Rijk bekostigde onderwijsvoorzieningen moeten voldoen, om een school te zijn waarop leerlingen de leerplicht kunnen vervullen. In de toelichting op de wetswijziging waarmee deze criteria zijn vastgesteld, is destijds al aangegeven dat "het belang van de vroege kinderjaren voor ontwikkelingskansen en maatschappelijke participatie moeilijk kan worden overschat. Deze verantwoordelijkheid geldt des te sterker waar het onderwijs

³⁶ Dijkstra, A., Dam, G. ten, Hooghoff, H. & Peschar, J. (2010). *Scholen voor burgerschap: Een inleiding*. Antwerpen: Garant.

³⁷ Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen III en IV van dit wetsvoorstel.

aan kinderen in de leerplichtige leeftijd betreft.”³⁸ Aangegeven is dat de regering álle leerlingen verschillende waarborgen wil bieden. Daar vloeit uit voort dat ook het particulier onderwijs moet waarborgen dat jongeren worden voorbereid op het participeren in de samenleving. Tegelijkertijd is er in de artikelen die zien op particulier onderwijs een verschil ontstaan, dat gelet op de hierboven genoemde toelichting niet was beoogd. De verplichtingen ten aanzien van burgerschap waren nog niet van toepassing op de particuliere zelfstandige exameninstellingen voor algemeen voortgezet onderwijs, zogenaamde b2-scholen. Daarnaast golden ze wel geheel voor de particuliere dagscholen voor primair onderwijs, zogenaamde b3-scholen, maar waren b3-scholen voor voortgezet onderwijs slechts verplicht tot het hebben van een schoolplan dat een beschrijving bevat van het beleid ten aanzien van burgerschap.³⁹ ⁴⁰ De verplichting zich te houden aan de burgerschapsopdracht zelf ligt daar logischerwijs aan ten grondslag, maar was abusievelijk nog niet formeel geregeld. Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt dit gecorrigeerd.

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

6. Kwaliteitszorg

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

In het *schoolplan* dient iedere school een beschrijving te geven van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, dat in elk geval ook het onderwijskundig beleid omvat.⁴¹ De beschrijving van het onderwijskundig beleid bevat op haar beurt weer de uitwerking van de wettelijke voorschriften betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en inhoud van het onderwijs. De burgerschapsopdracht betreft één van de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs. Zo is in de WPO en de WEC de burgerschapsopdracht ook expliciet opgenomen in respectievelijk de artikelen 8 en 11, waarin de “uitgangspunten en doelstellingen onderwijs” zijn te vinden. Het schoolplan dient derhalve een beschrijving te bevatten van de uitwerking van de burgerschapsopdracht op de school. Die uitwerking dient recht te doen aan de

³⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30652, nr. 3.

³⁹ De benaming ‘b2- en b3-scholen’ is afkomstig van de subonderdelen 2 en 3 van artikel 1, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. B2-scholen zijn aangewezen bijzondere dagscholen voor voortgezet onderwijs: het gaat om bijzondere scholen die niet uit de openbare kas worden bekostigd, maar die wel bevoegd zijn tot het afnemen van examens en het uitreiken van diploma’s. B3-scholen zijn niet-bekostigde scholen die op grond van artikel 56 van de WVO ook niet zijn aangewezen als bevoegd tot het uitreiken van diploma’s.

⁴⁰ Zie voor een meer gedetailleerde toelichting t.a.v. de b2- en b3-scholen de artikelsgewijze toelichting op artikel III, onderdelen B en C, en artikel IV.

⁴¹ Artikel 12 van de WPO, artikel 21 van de WEC en artikel 24 van de WVO.

voorwaarden dat sprake is van het “op doelgerichte en samenhangende wijze bevorderen”. Ook ten aanzien van burgerschap dienen leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen doorlopen. Het regelmatig in kaart brengen van de burgerschapscompetenties is van belang omdat het scholen helpt het onderwijs af te stemmen op de actuele leerbehoefte van leerlingen en bij te stellen op basis van wat de leerlingen hebben geleerd. Het geeft scholen bovendien informatie over de punten waarop verdere ontwikkeling van het onderwijs mogelijk of nodig is. Op grond van het huidige wettelijk kader dient het bevoegd gezag in het schoolplan tevens vast te leggen hoe leraren ondersteund en gefaciliteerd zullen worden, en wel op een manier die bijdraagt aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid.

Voor de *schoolgids* brengt de geldende regelgeving met zich mee dat daarin informatie wordt opgenomen over de doelen van het onderwijs, waaronder dus ook burgerschapsvorming, en de resultaten die ten aanzien van die doelen, waaronder dus wederom burgerschap, worden nagestreefd. Ook dienen de in het kader van de kwaliteitszorg gedane bevindingen en de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen ten aanzien van het burgerschapsonderwijs, net als overigens ten aanzien van de andere onderwijsdoelen en andere aspecten van het onderwijskundig beleid, in de schoolgids te worden vermeld.⁴²

7. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

Uitgangspunt bij de voorgestelde verduidelijkte burgerschapsopdracht is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 Grondwet. De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs. De onderwijsvrijheid raakt ook aan de inhoud van burgerschapsonderwijs. Deze kan immers ook verbonden zijn met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Scholen houden in lijn met de vrijheid van onderwijs op grond van de voorgestelde burgerschapsopdracht daarom veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. De autonomie van schoolbesturen ten aanzien van burgerschapsonderwijs kent echter ook begrenzingsen.

Een begrenzing van de vrijheid van onderwijs vloeit voort uit het feit dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Dit omvat ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De regering ziet, in navolging van de WRR, de Onderwijsraad en anderen, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, mensenrechten daaronder begrepen, en een daarbij passende houding en gedrag als belangrijke verbindende factor tussen burgers en daarmee als de kern van kwalitatief burgerschapsonderwijs op iedere school.⁴³ Van scholen mag, vanuit oogpunt van kwaliteit, daarnaast ook gevraagd worden dat ze burgerschapsonderwijs op een doelmatige en doeltreffende manier inrichten.⁴⁴

Een andere begrenzing vloeit voort uit het feit dat grondwettelijke vrijheden, ook de vrijheid van onderwijs, niet absoluut zijn. Artikel 23 Grondwet vormt onder meer een uitdrukking van de vrijheid om het onderwijs vorm te geven vanuit de eigen godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing. Deze grondwettelijke vrijheid is niet absoluut en dient in een bredere context van algemeen aanvaarde kernwaarden van de

⁴² Artikel 13 van de WPO, artikel 22 van de WEC en artikel 24a van de WVO.

⁴³ Zie onder andere: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press, Kamerstukken II 2016/17, 29279, nr. 371; Van Gunsteren, 2006; Van Gunsteren, 2008; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2007; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003.

⁴⁴ Zie voor de verhouding tussen burgerschapsonderwijs en artikel 23 Grondwet ook Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, blz. 12.

democratische rechtsstaat te worden gezien en daarmee ook in verhouding tot andere grondrechten. Met name het in artikel 1 Grondwet vervatte beginsel van non-discriminatie kan leiden tot begrenzing van de vrijheid van onderwijs.

Deze begrenzing van de vrijheid van richting geldt op basis van het hier geschetste kader thans reeds voor iedere school. Zo worden binnen de school discriminerende uitlatingen van bij het onderwijs betrokken personen over seksuele gerichtheid, genderidentiteit of over de positie van de vrouw onaanvaardbaar geacht. Wel mag bijvoorbeeld tijdens een les worden aangegeven dat op grond van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs belangrijk zijn, en dat je als mens daarom mag geloven en tot op zekere hoogte zeggen wat je wil, maar dat de basiswaarden tevens meebrengen dat iedereen gelijkwaardig is.

Uit de volgorde, formulering of ouderdom van de grondrechten is geen onderlinge rangorde van grondrechten af te leiden. Het ontstaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan de aard van die grondrechten en aan het samenleven in een pluriforme, democratische samenleving. In concrete, voorkomende gevallen is het de rechter die tot definitieve geschilbeslechting komt wanneer er sprake is van (al dan niet indirect) conflicterende grondrechten. De in artikel 23 Grondwet opgenomen vrijheid van onderwijs beoogt in ieder geval noch in de verhouding tot de overheid, noch in de verhouding met anderen in het maatschappelijk leven, een vrijheid tot discriminatie te bieden; het is geen vrijbrief voor ongelijke behandeling. Het verbod op discriminatie is door de wetgever uitgewerkt in bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling en in het Wetboek van strafrecht.⁴⁵

Met de in onderdeel a van het onderhavige voorstel vervatte opdracht om "kennis en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat" als uitgangspunt van het onderwijs te hanteren zal deze begrenzing van de vrijheid van onderwijs, en van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting of van de vrijheid van godsdienst, ook expliciet uitgangspunt dienen te zijn van het burgerschapsonderwijs. Iedere school zal kennis van en respect voor de Grondwet en de daaruit voortvloeiende kernwaarden van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als basisprincipes dienen te hanteren. Scholen kunnen in het onderwijs eigen opvattingen hebben over de (wenselijke) verhouding tussen grondrechten, maar de burgerschapsopdracht brengt mee dat daarover dialoog plaatsvindt binnen de school waarbij tolerantie, positieve verdraagzaamheid en kennis van en respect voor de basiswaarden cruciaal zijn.

8. Caribisch Nederland

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

De voorgestelde, aangescherpte burgerschapsopdracht is op basis van bovenstaand afwegingskader voor Caribisch Nederland, evenals de huidige burgerschapsopdracht, gelijklopend aan die voor Europees Nederland met dien verstande dat wordt gesproken over "de Caribisch Nederlandse democratische samenleving" in plaats van over "de Nederlandse democratische samenleving". Het gaat immers in de eerste plaats om het

⁴⁵ Daarmee is overigens geen uitputtende werking gegeven aan artikel 1 Grondwet.

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 democratische samenleving. Zij het dat beide gebiedsdelen nauw met elkaar verbonden zijn. Voor het overige verzet de specifieke situatie op de eilanden zich niet tegen de voorgenomen wijziging en zullen dezelfde uitgangspunten gelden.

9. Draagvlak

PM[t.z.t. resultaten internetconsultatie, consultatie RCN, Onderwijsraad invoegen]

10. Administratieve lasten

Onder administratieve lasten worden de kosten verstaan om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De kosten en besparingen als gevolg van dit wetsvoorstel zijn in kaart gebracht met het standaardkostenmodel (SKM), dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën.

De wijze waarop scholen invulling geven aan de burgerschapsopdracht dient beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. Van een nieuwe informatieverplichting is daarbij geen sprake. Scholen zijn op grond van de huidige bepalingen rond schoolgids en schoolplan reeds verplicht tot het opnemen van informatie over de wijze waarop zij wettelijke voorschriften aangaande de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs uitwerken. Het wetsvoorstel heeft echter evident gevolgen voor het werk van scholen en op het gebied van administratieve lasten. Dit wetsvoorstel scherpt namelijk de eisen voor scholen aan op het gebied van beleid, doelen, uitvoering en kwaliteitszorg.

Samengevat is een (tijdelijke) intensivering nodig op het gebied van de toerusting van leraren en schoolleiding. Hiervoor ontvangen scholen reeds een professionaliseringsbudget via de lumpsumfinanciering. De concrete gevolgen van de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht kunnen niet los worden gezien van de curriculumherijking, waarin burgerschap wordt uitgewerkt als onderdeel van het totale curriculum met kerndoelen en eindtermen. In het kader van deze herziening wordt ook een ondersteuningsaanpak uitgewerkt waarvan ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap onderdeel uitmaakt.

PM: Toets door ATR invoegen

11. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

PM Het wetsvoorstel is door DUO onderworpen aan een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. Geconcludeerd is dat *[tekst volgt na uitvoeringstoets]*.

12. Financiële gevolgen

PM Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de rijksoverheid. Verduidelijking taken + verduidelijking wettelijke opdracht.

13. Advies en consultatie

[PM tekst volgt na advies en consultatie]

14. Inwerkingtreding

Beoogd wordt het voorstel in werking te laten treden met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerst volgende nieuwe schooljaar dat van start gaat nadat het

voorstel tot wet is verheven. Een gedifferentieerde inwerkingtreding van de artikelen, of onderdelen daarvan, is mogelijk op grond van de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling. Aan de scholen zal voldoende voorbereidingstijd worden gegeven voor de vorming van intern beleid en voor de tijdige aanpassing, inclusief de op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet medezeggenschap op scholen vereiste instemming van de medezeggenschapsraad met het schoolplan.

Artikel I (WPO)

Artikel 8, derde lid, aanhef

De huidige doelstelling ten aanzien van burgerschapsonderwijs⁴⁶ (is "mede gericht op het bevorderen" van burgerschap) wordt op grond van de aanhef van de voorgestelde bepaling vervangen door een imperatief geformuleerde burgerschapsopdracht. Het onderwijs "bevordert" straks, verplichtend dus, de burgerschapsvorming van leerlingen. De kernbegrippen daarbij zijn "actief burgerschap" en "sociale cohesie". "Actief burgerschap" is een reeds bestaand begrip binnen de huidige burgerschapsopdracht. "Sociale cohesie" vervangt het begrip "sociale integratie" dat op dit moment nog sterk centraal staat omdat "sociale cohesie" – in lijn met de boodschap die de regering wenst uit te dragen – sterker de nadruk legt op onderlinge verbinding en gedeelde waarden, ongeacht de achtergrond van de betrokken groepen in de samenleving. Een sterkere nadruk dus op verbondenheid dan op verscheidenheid. Meer achtergrond over de inhoud van deze begrippen is te vinden in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

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

Zoals uiteengezet in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld de wettelijke doelbepaling ten aanzien van "sociale integratie" te vereenvoudigen en de bestaande overlap daaruit te verwijderen, zonder dat de inhoudelijke doelstelling daarmee wijzigt. Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel en de eerste alinea van deze passage is toegelicht, wordt voorgesteld het begrip "sociale integratie" daarbij te vervangen door "sociale cohesie".

De wijze waarop het bevoegd gezag "actief burgerschap" en "sociale cohesie" minimaal dient te bevorderen wordt met de voorgestelde onderdelen a en b verder uitgewerkt. Het burgerschapsonderwijs dient zich ten minste op "herkenbare" wijze te richten op deze onderdelen. Buiten iedere twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze onderdelen genoemde minimumuitgangspunten in het onderwijs in praktijk tot uitdrukking komen teneinde actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De school dient inzichtelijk te maken op welke wijze onderwijsdoelen en lesplannen ten aanzien van burgerschap worden gerealiseerd.

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

Derde lid, onderdeel a

Met het voorgestelde onderdeel a wordt tot uitdrukking gebracht dat respect voor en kennis van de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat in iedere

⁴⁶ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541

school een centraal uitgangspunt moet zijn. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Daarbij moet primair worden gedacht aan vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Ook moet worden gedacht aan het uitgangspunt dat iedereen aan dezelfde regels en wetten is gebonden, en aan beschermende waarden die zijn vervat in de grondrechten en mensenrechten, in het bijzonder de menselijke waardigheid, persoonlijke autonomie en het recht van elk individu om zijn eigen keuzes te maken. Deze waarden bieden een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven.⁴⁷ In het onderwijs dienen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder de mensenrechten, te worden overgedragen en voorgeleefd. In paragraaf 5 van het algemeen deel onder het kopje “De basiswaarden van de democratische rechtsstaat” is omschreven op welke wijze deze waarden zich dienen te vertalen in het onderwijs.

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

Nederland heeft, mede door middel van deelname aan verschillende internationale verdragen, waaronder het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, het uitgangspunt onderschreven dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van respect voor mensenrechten. De waarde van mensenrechten wordt in alle recente rapporten over burgerschapsonderwijs benadrukt. Het Platform Onderwijs2032, de inspectie en het Instituut voor Publieke Waarden adviseren om burgerschapsonderwijs voor alle leerlingen onder meer te laten bestaan uit aandacht voor de betekenis van mensenrechten (en kinderrechten).⁴⁸ De Onderwijsraad stelt in zijn advies over burgerschap dat mensenrechten te beschouwen zijn als een belangrijke ideologische leidraad voor de samenleving: “In de visie van de raad zijn mensenrechten niet zozeer het beginpunt van burgerschapsonderwijs, maar veeleer een sluitstuk, een weerslag van een proces. Een school zou kinderen en jongeren eerst zelf moeten laten zien en ervaren welke rechten (en plichten) zij hebben en waarom, wat een democratische rechtstaat omvat en waarom het van belang is ieders rechten te respecteren. Kennis van de

⁴⁷ De omschrijving van “basiswaarden van de democratische rechtsstaat” is gebaseerd op omschrijvingen gehanteerd in Inspectie van het onderwijs. (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, p. 19, Onderwijsraad. (2016). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 15 en Nota, *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, Kamerstukken II, 2003/04, 29614, nr. 2, p. 4 en 5.

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Platform Onderwijs 2032. (2016). *Ons Onderwijs 2032. Eindadvies*. Den Haag: Instituut voor Publieke Waarden, *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning* (Den Haag, 2016).

mensenrechten landt in vruchtbare grond als kinderen zelf ervaren en gezien hebben waarom het nodig was deze rechten op te tekenen in internationaal verband.”⁴⁹

Derde lid, onderdeel b

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

Het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie vereist en bewerkstelligt dat personen zich verbonden voelen met de Nederlandse samenleving. De opdracht aan het onderwijs tot het bevorderen van een samenbindend, gemeenschappelijk en gedeeld perspectief op de samenleving komt naast onderdeel a ook tot uitdrukking in de tweede helft van onderdeel b met de woorden: “die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving”. Binnen dit concept is ruimte voor een open benadering van de Nederlandse samenleving. Een samenleving waarin de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat als verbindende factor voorop staan en waarbinnen diversiteit aan levensstijlen, godsdienstige stromingen, opvattingen, waarden en normen tegelijkertijd naast elkaar kunnen bestaan.

Aan de term “democratische” komt in deze context een ruime betekenis toe. Het begrip wordt niet alleen opgevat als een politiek systeem maar het gaat tevens om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid, om ‘a way of living’. De WRR noemt in haar rapport in dit kader onder andere waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.⁵⁰

Lid 3a

Op grond van het voorgestelde lid 3a zal op het bevoegd gezag een zorgplicht rusten op grond waarvan het bevoegd gezag een cultuur bevordert waarbinnen alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens ook in de praktijk brengen. Door zelf in overeenstemming met deze waarden te handelen en te functioneren als rolmodel dragen zij bij aan het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie. Dat geldt niet alleen leraren maar ook personeel in brede zin, zoals bestuurders of vrijwilligers.

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

Een democratische cultuur moet actief worden ervaren door leerlingen, op een manier die de waarden van de democratische rechtsstaat als uitgangspunt stelt en tegelijkertijd ook de spanningen tussen deze verschillende waarden onderzoekt en behandelt. Dat draagt eraan bij dat leerlingen een democratische gezindheid ontwikkelen: de bereidheid om de democratische rechtsstaat, de verbindende factor tussen burgers, overeind te houden en democratisch te handelen.⁵¹

⁴⁹ Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 16.

⁵⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Identificatie met Nederland*. Den Haag: WRR).

⁵¹ Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs* (Den Haag, 2012).

Het bevoegd gezag kan daarmee – uiteraard - niet verantwoordelijk zijn voor iedere individuele gedraging van leerlingen. De bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen dienen wél de dialoog aan te gaan over wenselijke waarden en competenties en zich ervoor in te spannen dat deze op de school ook door leerlingen in acht worden genomen.

Artikel II (WEC)

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

Artikel III (WVO)

Onderdeel A

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

Onderdelen B en C

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

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

De wetsgeschiedenis geeft geen verklaring voor dit onderscheid tussen de b2- en de b3-scholen. Gelet op het belang dat de regering hecht aan een stevige rol van scholen bij de burgerschapsvorming van leerlingen, stelt zij voor dit onderscheid te laten vervallen en voor beide type niet-bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs gelijke verplichtingen op te nemen ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Daarmee wordt

dan één lijn getrokken ten aanzien van alle scholen, al dan niet bekostigd en al dan niet aangewezen in de zin van artikel 56 van de WVO.

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

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

Artikel IV (Leerplichtwet 1969)

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

- de verplichting zich te houden aan de burgerschapsopdracht, genoemd in artikel 8, derde lid en lid 3a, van de WPO; en
- de verplichting een schoolplan te hebben dat een beschrijving bevat van het beleid ten aanzien van burgerschap.

Op grond van artikel 1a1, eerste lid, onderdeel b, geldt voor de b3-scholen voor voortgezet onderwijs op dit moment slechts de als tweede genoemde verplichting. De wetsgeschiedenis⁵² geeft voor dit onderscheid tussen de b3-basisscholen en de b3-scholen voor voortgezet onderwijs geen verklaring. Gelet op de lijn die in de toelichting bij artikel III, onderdelen B en C, is uiteengezet wordt daarom voorgesteld ook voor de b2-scholen in het voortgezet onderwijs de tweede verplichting te laten gelden. Daarmee gaat de burgerschapsopdracht en de verplichting het beleid op te nemen in het schoolplan gelden voor alle scholen in het funderend onderwijs.

Artikel V (WPO BES)

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

Artikel VI (WVO BES)

Onderdeel A

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

Onderdelen B en C

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

Artikel VII (Leerplichtwet BES)

Zie de toelichting bij artikel IV.

Artikel VIII (Inwerkingtreding)

⁵² Kamerstukken II 2005/06, 30652, nr. 3.

Zie hiertoe paragraaf 14 van het algemeen deel.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob