

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

Nr. 5 Verslag
Vastgesteld 22 januari 2020

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

- 1. Inleiding**
- 2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum**
- 3. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs**
- 4. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht**
- 5. Kwaliteitszorg**
- 6. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt**
- 7. Caribisch Nederland**
- 8. Adviesrondes**
- 9. Internetconsultatie**
- 10. Advies Onderwijsraad**
- 11. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen**

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel IV

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (hierna: het wetsvoorstel) en zijn blij dat de wettelijke eisen die worden gesteld aan het burgerschapsonderwijs in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs worden verduidelijkt. Desondanks hebben deze leden hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in het doel de burgerschapsopdracht te verduidelijken. De afgelopen jaren is er veel kritiek geweest op de manier waarop de huidige burgerschapsopdracht was vastgelegd in de wet en de mogelijkheden die onder meer de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) heeft om te kunnen toetsen in hoeverre de school voldoet aan deze burgerschapsopdracht. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het een goede zaak dat de eisen van burgerschapsonderwijs worden aangescherpt

en scholen een zorgplicht krijgen om democratisch-rechtsstatelijke waarden uit te dragen. Deze leden willen de regering nog enkele vragen stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden zijn van mening dat burgerschap een belangrijk onderdeel moet zijn van het onderwijs. Onderwijs is niet alleen het aanleren van kennis en vaardigheden, maar zou ook het opleiden van verantwoordelijke, maatschappelijk betrokken burgers als doel moeten hebben. Onderzoek laat zien dat Nederlandse 14-jarigen schoolkinderen veel slechter scoren op burgerschapskunde kennis en vaardigheden dan leeftijdsgenoten elders. Ook is het verschil tussen scholen met betrekking tot de invulling van burgerschapsonderwijs nog te groot. De leden hebben zodoende vragen betreffende onderhavig wetsvoorstel en kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van de vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden vinden het van belang dat de burgerschapsopdracht wordt aangescherpt. Zij hebben over het wetsvoorstel nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat in 2005 de toenmalige leden Hamer, Kraneveldt en Dijsselbloem met succes hun initiatiefwetsvoorstel verdedigden inzake de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving ¹ en dat daarmee ook burgerschap onderdeel werd van de kerndoelen van het funderend onderwijs in de zin dat leerlingen kennismaken van normen, waarden en gebruiken in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden erkennen dat burgerschapsonderwijs in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs bij dient te dragen aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers die op een volwaardige, verantwoordelijke manier participeren in onze samenleving. Tevens erkennen de leden dat de burgerschapsopdracht zoals deze nu is geformuleerd versterkt en verhelderd kan worden. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het belang van burgerschap staat in het onderwijs buiten kijf. Het werken aan burgerschap is volgens deze leden inherent aan de schoolpraktijk. Het is eigenlijk onmogelijk om een school te zijn zonder aan burgerschap te doen. De meerwaarde van een wettelijke burgerschapsopdracht ligt voor deze leden daarom vooral in het aanbrengen van waarborgen die voorkomen dat het onderwijs zich moeizaam verhoudt tot de democratische rechtsstaat. De positieve opdracht tot burgerschap is primair de verantwoordelijkheid van scholen en is moeilijk in wettelijke regels te vangen. Deze leden maken zich zorgen dat het wetsvoorstel in tegenstelling tot de bedoeling om tot verduidelijking te komen, juist tot nog grotere onduidelijkheid voor scholen en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid kan leiden. Het onderscheid tussen de kerndoelen en de nieuwe burgerschapsopdracht kan er eveneens toe leiden dat de lasten voor scholen aanzienlijk kunnen stijgen, onder beperking van de pedagogische vrijheid van scholen.

1. Inleiding

1 Initiatiefvoorstel 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 (Kamerstuk 29666)

De leden van de VVD-fractie constateren in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam² in de zaak tussen SIO³ en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, dat deze stelt dat het beroep van SIO gegrond is. De rechter heeft geoordeeld dat op basis van de huidige wetgeving de aanwijzing niet kon worden gegeven. De rechtbank is van oordeel dat er ruimte is in deze school voor personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed, maar dat het bestuur door het toelaten van deze personen niet in strijd met de huidige burgerschapsopdracht heeft gehandeld. Is de regering van mening 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 lezen in de uitspraak van de rechtbank Amsterdam dat deze concludeert dat het bestuur van SIO onrechtmatige uitgaven heeft gedaan en dat deze zijn aan te merken als ongerechtvaardigde verrijking. Tegelijkertijd oordeelt de rechtbank op het punt van wanbeheer dat het geven van een aanwijzing in dit geval een te zwaar middel is. Deze leden begrijpen dat het aanscherpen van de regels op dit punt wellicht niet goed past binnen dit wetsvoorstel, maar vragen de regering hier alsnog snel werk van te maken. Ziet de regering de noodzaak om de sancties rondom wanbeheer aan te scherpen? Ziet de regering desondanks mogelijkheden om de regels en sancties rondom wanbeheer via deze wet aan te passen? Als de regering kiest voor een andere route, wanneer kan de Kamer de uitwerking hiervan verwachten?

Kan de regering 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? Kan de regering dit nader toelichten?

De aan het woord zijnde leden lezen dat de verplichting tot het geven van een goed voorbeeld zich uitdrukkelijk niet richt tot individuele bij het onderwijs betrokken personen, maar zich richt tot het bevoegd gezag van de school met als doel het beleid ten aanzien van burgerschap niet alleen theoretisch vorm te geven, maar ook in praktijk te brengen. Hoe verhoudt de uitzondering voor individuele bij het onderwijs betrokken personen zich met de casus van SIO en het Cornelius Haga Lyceum, waarbij de rechtbank oordeelde dat er ruimte is voor personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed, maar dat het bestuur met het toelaten van deze personen niet in strijd met de huidige burgerschapsopdracht heeft gehandeld? Zorgt de uitzondering van de verplichting tot individuele bij het onderwijs betrokken personen ervoor dat het schoolbestuur niet verantwoordelijk is voor personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed op een school? Vindt de regering het wenselijk dat er personen met antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed rondlopen? Is de regering het met de deze leden eens dat de verplichting tot het geven van een goed voorbeeld ook niet moet gelden voor individuele bij het onderwijs betrokken personen? Hoe gaat de regering het wetsvoorstel zo vormgeven dat deze verplichting ook geldt voor de individuen op het Cornelius Haga Lyceum en vergelijkbare casussen?

Deze leden lezen dat als scholen een cultuur hebben die onvoldoende in overeenstemming is met genoemde basiswaarden, dan kan ten gevolge van dit wetsvoorstel van de school verwacht worden dat zij hier actie op onderneemt. Hoe gaat de regering deze verwachting waarborgen? Wat als een school zelf niet de behoefte voelt om die cultuur te veranderen, welke sancties kan de regering de school dan opleggen? Hoe snel kan een school gesloten worden?

2 ECLI:NL:RBAMS:2020:226

3 SIO: Stichting Islamitisch Onderwijs Nederland

Voornoemde leden lezen dat de invulling van het aspect van burgerschapsopdracht nauw kan samenhangen met de identiteit van de school. Hoe verhoudt deze uitspraak zich met de uitspraak van de rechtbank Amsterdam over het beroep van SIO? Als er sprake is van een antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed op een school, mag dat ook van invloed zijn voor de invulling van het aspect van de burgerschapsopdracht? Hoe waarborgt de regering dat deze zin niet te vrij mag worden geïnterpreteerd en dat er dus wel sprake mag zijn van antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed? Op welke manier kan de regering dan snel en adequaat ingrijpen, mocht dat wel het geval zijn, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie missen in de memorie van toelichting een passage over de aanbevelingen van de staatscommissie Remkes (staatscommissie parlementair stelsel) “Lage drempels, hoge dijken” die betrekking hebben op burgerschap. Voorbeelden van deze aanbevelingen zijn het formuleren van ondubbelzinnige eindtermen op schoolniveau, het verplicht stellen van de vakken geschiedenis, staatsinrichting en maatschappijleer in het hele voortgezet onderwijs tot en met het eindexamen en deze vakken ook onderdeel van het centraal schriftelijk eindexamen te maken, alsmede het aanbieden van maatschappijleer of –kunde aan alle scholieren ongeacht schooltype en specialisatierichting, het afschaffen van de mogelijkheid dat maatschappijleer een compensatievak kan zijn en dat burgerschap een verplicht onderdeel wordt van de lerarenopleiding. Deze leden zijn zich ervan bewust dat dit ook onderdeel is van het proces rondom Curriculum.nu, maar vinden de aanbevelingen van de staatscommissie van dusdanig gewicht dat het ook bij dit wetsvoorstel dient te worden besproken. Deze leden vragen een nadere toelichting per afzonderlijke aanbeveling.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting diverse problemen benoemt rond het huidige burgerschapsonderwijs. Zo is de kennis van Nederlandse jongeren relatief laag, is er toenemende individualisering in de samenleving, zit er veel verschil in burgerschapsonderwijs tussen scholen, kan de Inspectie moeilijk handhaven en zijn er afgelopen jaren incidenten geweest met scholen die antidemocratisch gedachtegoed hebben verspreid. Deze leden vragen de regering toe te lichten wat deze wettelijke verankering van burgerschapsonderwijs beoogt en wat de gewenste uitwerking is van dit wetsvoorstel. Verder vragen deze leden of Nederland komende jaren deelneemt aan de *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS), zodat we de eventuele effecten van het wetsvoorstel in vergelijkend landenonderzoek kunnen volgen.

De leden van de SP-fractie lezen dat volgens de regering de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op scholen zeer uiteen loopt. Hoe verklaart de regering dit? Hoe gaat de regering naast een aanscherping van de wettelijke taak ervoor zorgen dat behalve de opdracht aanscherping ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs erop vooruit gaat, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie vinden het kwalijk dat een aantal scholen slechts minimaal voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Ook werden deze leden gealarmeerd door de bevindingen in het rapport Staat van het Onderwijs 2019 van de Inspectie dat het Nederlandse burgerschapsonderwijs ondermaats is, scholen in het basis- en voortgezet onderwijs slecht scoren als het gaat om burgerschapsonderwijs en 14-jarigen in Nederland minder burgerschapskennis en -vaardigheden hebben dan leerlingen in vergelijkbare landen. Deze leden achten nadere regelgeving dan ook noodzakelijk die een gemeenschappelijke kern van de algemene burgerschapsopdracht voor scholen in het funderend onderwijs formuleert en wettelijk verankert.

2. Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum

De leden van de D66-fractie constateren dat er veel parallelle projecten gaande zijn rond burgerschap, zoals de adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel, de herziening van het curriculum en deze wettelijke verankering van burgerschapsonderwijs. Kan de regering nader toelichten hoe deze projecten zich tot elkaar verhouden en samenhangen? Deze leden vragen de regering hoe deze trajecten uiteindelijk een geheel gaan vormen en hoe het onderwijs wordt ondersteund in de overgang, zodat goed burgerschapsonderwijs gerealiseerd kan worden. Kan de regering toelichten waarom de aanbevelingen van de commissie Remkes over het invoeren van meer lesuren maatschappijleer in het voortgezet onderwijs, ook in de onderbouw en een centraal examen maatschappijleer niet worden overgenomen bij de wettelijke verankering van burgerschapsonderwijs en de curriculumherziening, zo vragen deze leden.

Voornoemde leden constateren dat er veel van scholen zelf wordt verwacht. Zo dienen scholen een heldere visie op, en uitwerking van het burgerschapsonderwijs te ontwikkelen, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat er sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat burgerschapsvorming van leerlingen bevordert waarbij de school tevens concreet formuleert wat de leerlingen zullen leren. De opbrengsten hiervan moeten worden geëvalueerd en worden verantwoord in het schoolplan en de schoolgids. Geeft het wetsvoorstel en het voorstel rond het nieuwe curriculum voldoende houvast en verankering aan scholen? Op welke wijze worden scholen ondersteund in deze verantwoordelijkheid, aangezien de Onderwijsraad concludeert dat de huidige wetgeving niet heeft geleid tot een heldere visie en planmatige, opbrengstgerichte aanpak van burgerschapsonderwijs omdat scholen het ervaren als onduidelijke en complexe opdracht waar ze weinig steun bij krijgen en een gebrek aan kennis hebben over wat werkt en voor wie? De regering stelt dat huidige door de overheid gefaciliteerde ondersteuning wordt gecontinueerd. Hoe worden scholen, anders dan bij de huidige wet, ondersteund in het vormgeven van burgerschapsonderwijs? Kan de regering toelichten waarom de aanbeveling van de Onderwijsraad om scholen beter te ondersteunen goed burgerschapsonderwijs te bieden niet wordt overgenomen? Is er bij deze transitie een rol is weggelegd voor de vakdocenten vanuit de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM), die kennis hebben van de vakinhoud en didactiek van effectief burgerschapsonderwijs. De leden vragen of de voorgestelde verankering gevolgen heeft voor het mbo aangezien zij ook een burgerschapsopdracht hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er voor de uitvoering van deze verduidelijkende burgerschapsopdracht meerdere keren wordt verwezen naar de integrale herziening van het curriculum voor het funderend onderwijs. Burgerschap is daarin één van de negen leergebieden die een plaats krijgt in het kerncurriculum voor alle leerlingen. Aangezien dat traject (Curriculum.nu) nog volop in ontwikkeling is, vragen deze leden hoe de samenhang tussen deze burgerschapsopdracht en het herzieningstraject van het curriculum gezien moet worden. Wordt de in deze wet geformuleerde burgerschapsopdracht overgenomen in het herziende curriculum? Of worden voor het leergebied burgerschap binnen het traject Curriculum.nu weer opnieuw kerndoelen voor burgerschapsonderwijs geformuleerd? Zo ja, moet het burgerschapsonderwijs dan weer aangepast worden en is dat geen dubbel werk voor de scholen en docenten? Als er wel gewacht wordt op de kerndoelen die geformuleerd worden in het traject Curriculum.nu, wat wordt in de tussentijd van scholen 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? In hoeverre sluit de geformuleerde burgerschapsopdracht aan bij het vervolgonderwijs? Kan de regering daar nader op ingaan?

De leden van de SP-fractie merken op dat afgelopen oktober het voorstel van het ontwikkelteam burgerschap in het kader van de curriculumherziening is gepresenteerd. Vindt de regering dat het voorstel van het ontwikkelteam burgerschap goed aansluit bij wat het voorliggend wetsvoorstel beoogt? Kan de regering haar antwoord toelichten en daarbij ingaan op de concrete voorstellen die gedaan zijn door het ontwikkelteam?

Deze leden merken op dat het NVLM in haar reactie op het voorliggend wetsvoorstel aangeeft dat samenhang in beleid ten aanzien van burgerschap ontbreekt. Wat is de reactie van de regering op de voorstellen die de NVLM doet in haar brief om randvoorwaarden op te stellen om burgerschapsonderwijs tot een succes te maken?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling gelezen hoe de burgerschapsopdracht zich verhoudt tot burgerschap in het curriculum. Deze leden hebben wel enkele vragen over de beoogde tijdpaden van het curriculum en de wettelijke burgerschapsopdracht. Kan de regering toelichten waarom deze tijdpaden niet synchroon lopen? In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de uitwerking van de burgerschapsopdracht plaats zal vinden via de curriculumherziening en dat het wetsvoorstel de algemene opdracht aan scholen verduidelijkt. Deze knip tussen het algemeen wettelijk kader en de nog vast te stellen kerndoelen in het kader van Curriculum.nu kan een bron zijn van onduidelijkheid en inconsistenties, aangezien niet op voorhand duidelijk is dat het één (de opdracht) goed zal aansluiten bij het ander (de vastgestelde kerndoelen). Hoe ziet de regering dit? Hoe wil de regering voorkomen dat dit tot onduidelijkheid en onzekerheid leidt voor scholen? Kan er een situatie 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? Hoe wil de regering dit voorkomen?

Voornoemde leden waarderen dat met dit wetsvoorstel naadloos wordt aangesloten op de kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap in het mbo. Deze leden vragen of de regering vanuit het mbo praktische handvatten kan bieden aan het po en vo ter ondersteuning van het uitvoeren van de burgerschapsopdracht. Vindt er op dit punt al uitwisseling plaats, of kan die nog verder versterkt worden, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering enerzijds aangeeft bewust te kiezen voor een dubbel burgerschapsregime in de wet, terwijl zij anderzijds voor de uitwerking van de voorgestelde burgerschapsopdracht keer op keer verwijst naar de kerndoelen en de uitkomsten van Curriculum.nu. Tegen deze achtergrond vragen deze leden 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 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. Eveneens vragen zij toe te lichten in hoeverre het juridische bereik van vergelijkbare termen in beide artikelen, zoals sociale competenties, verschilt. Kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld aan nog meer sociale competenties gebonden zijn dan uit de kerndoelen zou volgen?

Voornoemde leden constateren dat de bewuste keuze om het onderscheid tussen de burgerschapsopdracht en de kerndoelen aan te houden juist tot juridische problemen heeft geleid. Zij 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 kan gelden. Zij vragen waarom de regering desondanks opnieuw de stelling betreft dat zij de huidige kerndoelen ziet als invulling van de voorgestelde

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

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat de Raad van State volgens hen terecht benoemt dat het in het bijzonder lastig is om goede verwachtingen te scheppen van de in het wetsvoorstel genoemde sociale en maatschappelijke competenties en, zo menen deze leden, dat het dus vrijwel ondoenlijk is een helder toetsingskader te ontwikkelen dat werkelijk dienstbaar is aan de (kwaliteit van) het onderwijs. De indruk van deze leden wordt bevestigd door de reactie van de regering, waarin bijvoorbeeld wordt verwezen naar de competenties waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie. Niet alleen is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid problematisch dat het hier slechts om voorbeelden gaat, maar bovendien dat het gaat om sociale verschijnselen en processen die eigenlijk niet anders dan op een gekunstelde manier en met een hoge verantwoordingslast in beeld gebracht kunnen worden. Zij vragen de regering waarom zij desondanks het gladde ijs betreedt en scholen met deze onbepaalde opdracht wil opzadelen.

Deze leden vragen waarom de regering zich in de toelichting beperkt tot de vergelijking en aansluiting bij het middelbaar onderwijs, terwijl het gezien de recente aanpassing van de wetgeving in het hoger onderwijs ten minste ook voor de hand had gelegen om deze vergelijking te trekken. Zij vragen 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. Deze leden vragen hoe die stelling te verenigen is met het gegeven dat instellingen in het hoger onderwijs zelfs verantwoordelijk zijn voor gedragingen van individuele personeelsleden

3. Noodzaak tot versterking burgerschapsonderwijs

De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen de analyse van de regering dat er zorgen zijn over de manier waarop we in ons land met elkaar samenleven en over het onderhouden van onze democratische rechtsstaat. Zij lezen met instemming dat de regering stelt dat het niet primair de verantwoordelijkheid van de school is om deze maatschappelijke vraagstukken op te lossen, maar dat dit in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen. Toch kent de regering met dit wetsvoorstel een forse rol toe aan scholen ten aanzien van het bevorderen van burgerschap. Kan de regering nader toelichten waarom deze ingreep in de opdracht aan scholen gerechtvaardigd en proportioneel is? Wordt hiermee niet impliciet een oneigenlijke verantwoordelijkheid aan scholen toegekend? Als het een primaire verantwoordelijkheid van ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen betreft, hoe spreekt de regering die partijen dan aan op hun verantwoordelijkheid?

Voornoemde leden hebben ook enkele vragen aangaande het argument dat Nederlandse leerlingen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in andere landen achterblijven. Het doel van burgerschapsonderwijs is dat het bijdraagt aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers die op een volwaardige, verantwoordelijke manier participeren in onze samenleving. Deze participatie begint voor een klein deel al op schoolgaande leeftijd, maar krijgt nadrukkelijk juist ook vorm na de schoolperiode. Het ICCS-onderzoek⁴ waar het wetsvoorstel naar verwijst, onderzoekt leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs. In hoeverre heeft de regering inzicht in de positie van Nederlandse leerlingen bij afronding van de schooltijd? Blijven Nederlandse leerlingen dan alsnog achter in vergelijking met andere landen?

4 ICCS: International Civic and Citizenship Education Study 2016: Anke Munniksma et al (2016), Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief. Amsterdam.

De aan het woord zijnde leden hebben met belangstelling kennisgenomen van de conclusie van de Onderwijsraad 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”*⁵. Deze leden zien dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan het probleem van een complexe en onduidelijke opdracht. Deze leden lezen echter nergens in het wetsvoorstel een tegemoetkoming aan het probleem van steun bij uitvoering en het probleem van een gebrek aan kennis. In hoeverre verwacht de regering dat het verhelderen van de burgerschapsopdracht toereikend is voor het daadwerkelijk beter vormgeven aan het burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op wat de regering bedoelt met de in de considerans genoemde maatschappelijke ontwikkelingen die tot het indienen van het wetsvoorstel zouden nopen. Het is deze leden niet op voorhand kristalhelder waarin het dusdanig onderscheidende van de huidige maatschappelijke omstandigheden schuilt ten opzichte van de situatie van ongeveer vijftien jaar geleden, waarin aanleiding gevonden werd tot het formuleren van de huidige burgerschapsopdracht. Zij wijzen onder meer op de aanslagen van 11 september 2001, de schokkende moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, de zorgen over segregatie, jihadisme en de instroom en integratie van asielzoekers.

4. Voorstel: een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering beoogt het belang van de school als oefenplaats voor burgerschap te benadrukken en tot integraal onderdeel van de burgerschapsopdracht te maken. Hierbij is het van belang dat het goede voorbeeld wordt gegeven. Deze verplichting tot het geven van het goede voorbeeld richt zich echter niet uitdrukkelijk tot individuele bij het onderwijs betrokken personen, maar richt zich tot het bevoegd gezag van de school met als doel het beleid ten aanzien van burgerschap niet alleen theoretisch vorm te geven, maar ook in de praktijk te brengen. Waarom richt deze verplichting zich niet óók op de gedragingen van een individu bij het onderwijs betrokken personen? Zijn deze personen niet juist degene die het goede voorbeeld moeten geven voor leerlingen? Deze leden lezen eveneens dat pas bij vergaande of structurele uitingen van het individu, die van invloed zijn op de schoolcultuur en waarbij het bevoegd gezag er blijk van geeft geen invulling te geven aan zijn zorgplicht, er aanleiding is voor de Inspectie om op te treden. Wanneer is er sprake van vergaande of structurele uitingen die geen invulling geeft aan de zorgplicht? Hoe kan de Inspectie hierop controleren en wanneer wordt er door de Inspectie ingegrepen? Daarnaast lezen deze leden dat het bevoegd gezag in gelegenheid wordt gesteld tot herstel van de tekortkoming. In hoeverre is dit mogelijk als het een of meerdere individuen betreft?

Voornoemde leden lezen dat het onderwijspersoneel niet eindverantwoordelijk is voor gedragingen van leerlingen of dat leerlingen in de gelegenheid moeten worden gesteld basiswaarden ter discussie te stellen. De regering vraagt echter wel dat het onderwijspersoneel zich inspant tot het stimuleren van een dialoog over de basiswaarden en competenties, de waarde daarvan en de op ieder rustende verantwoordelijkheid daarvoor te onderstrepen en dit zichtbaar te maken. Indien er echter onvoldoende sprake is van een cultuur die in overeenstemming is met voornoemde basiswaarden, dan kan ten gevolge van dit wetsvoorstel van de school verwacht worden dat zij hier actie op onderneemt. Wanneer is er sprake van een

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

cultuur die onvoldoende in overeenstemming is met voornoemde basiswaarden? Wanneer hier sprake van is, wordt er dan verwacht van een school om hier actie op te ondernemen of is dit een verplichting? Welke acties zouden scholen dan moeten nemen?

De aan het woord zijnde leden lezen dat de invulling van competenties voor het leren functioneren in een pluriforme, democratische samenleving nauw kan samenhangen met de identiteit van de school. Daarom ligt het primaat ten aanzien van de invulling hiervan bij scholen zelf en zal de Inspectie een terughoudendheid betrachten ten aanzien van het toezicht hierop. Hoe gaat de Inspectie de uitgangspunten van het burgerschapsopdracht waarborgen wanneer ze terughoudendheid hierin betrachten? Zit de terughoudendheid ook op toezicht of enkel op de invulling van de competenties? Hoe gaat de regering waarborgen dat onderwerpen als diversiteit worden meegenomen binnen de burgerschapsopdracht voor alle scholen in het funderend onderwijs, inclusief de bijzondere scholen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat wordt bedoeld met dat het burgerschapsonderwijs 'doelgericht' en 'samenhangend' dient te zijn. Kan worden aangegeven wanneer hier sprake van is en wanneer niet? Tevens stelt de regering dat de scholen een visie dient te ontwikkelen op haar burgerschapsonderwijs en dat de school tevens concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. Deze leden vragen de regering nader in te vullen wat hiermee wordt bedoeld en op welke wijze wordt getoetst of de leerlingen deze concreet geformuleerde doelen hebben gehaald aan het einde van de schooltijd. Deelt de regering de mening van deze leden dat in het kader van de discussie over het 'wat' en 'hoe' conform de commissie Dijsselbloem het 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?

Voornoemde leden vragen de regering in dit kader ook of het niet nuttig is om, voortbordurend op het internationaal onderzoek⁶ waaruit blijkt dat Nederlandse jongeren minder goed presteren op het gebied van burgerschap dan andere Europese jongeren in de ons omringende landen, te gaan onderzoeken wat de oorzaak hiervan is, zodat dit specifiek betrokken kan worden bij verbeteren van het burgerschapsonderwijs? Is de regering ook de mening toegedaan dat het voor het leren van het politieke burgerschap van belang is om dit kinderen zo jong mogelijk bij te brengen en dit ook explicieter nog aan te brengen in het burgerschapsonderwijs, zoals ook bleek uit het promotieonderzoek van Nieuwelink naar de democratische gezindheid van 14-16 jarigen op het vmbo en het vwo⁷? Deze leden missen in de memorie van toelichting het belang van politiek burgerschap in de zin hoe onze democratische instituties functioneren, hoe een regering wordt gevormd, etc. Kan nader worden toegelicht hoe dit wordt vormgegeven binnen het wetsvoorstel?

De aan het woord zijnde leden lezen dat de verduidelijking van de burgerschapsopdracht tot uitdrukking wordt gebracht door de algemene en overkoepelende termen 'actief burgerschap' en 'sociale cohesie' te hanteren waar voorheen werd gesproken over 'actief burgerschap' en 'sociale integratie'. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten waarom zij de mening zijn toegedaan dat het begrip 'sociale cohesie' duidelijker de burgerschapsopdracht aangeeft dan het begrip 'sociale integratie'? Waarom is het nodig om het begrip 'sociale cohesie' aan de burgerschapsopdracht toe te voegen? Kan de regering dit nader toelichten? Waarom is de regering van mening dat de term 'actief burgerschap' niet voldoende duidelijk maakt wat onder de burgerschapsopdracht geschaard moet worden? Kan de regering hierbij ook de kritiek van de NVLM meenemen dat door het toevoegen van het begrip 'sociale cohesie' de

6 ICCS: International Civic and Citizenship Education Study 2016: Anke Munniksma et al (2016), Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief. Amsterdam.

7 H. Nieuwelink 'Becoming a Democratic Citizen', juni 2016

burgerschapsoopdracht juist aan duidelijkheid verliest en daarmee lastiger uit te voeren wordt voor scholen? Deze leden verwijzen tevens naar de kritiek van de Onderwijsraad op dit onderdeel.

De leden vragen de regering nader toe te lichten wat precies de gemeenschappelijke kern is van burgerschap die verplicht gesteld wordt voor alle scholen. Deze leden lezen dat deze gemeenschappelijke kern ligt in de principes en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Kan de regering dit nader toelichten? Waarom heeft de regering in het wetsvoorstel niet gekozen voor democratie en identiteitsbevordering als gemeenschappelijke kern?

Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting⁸: *“Menselijke waardigheid geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze basiswaarden gelden daarmee als belangrijke, gedeelde uitgangspunten en daarmee tot de verplichte kern van burgerschapsonderwijs”*. Deze leden zijn het met de regering eens dat dit het uitgangspunt van de democratische rechtsstaat is en dat de drie genoemde basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit onlosmakelijk verbonden zijn met de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze leden vragen de regering wel nader in te gaan op de spanning die hierbij altijd aanwezig is tussen de diverse grondrechten, bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting (art. 1 GW⁹), vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6 GW) en vrijheid van onderwijs (art. 23 GW).

Terecht constateert de regering in de memorie van toelichting dat een eenzijdig beroep op de eigen vrijheid van meningsuiting of geloofsovertuiging consequenties heeft voor de rechten en vrijheden van anderen en dat aan een beroep op deze klassieke vrijheden daarom ook wederkerigheid ten grondslag ligt. Het is aan de rechter om een juridisch oordeel te vellen over welk grondrecht in welk specifiek geval prevaleert aangezien onze grondrechten nevensgeschikt zijn, maar deze leden vragen de regering wel nader te specificeren hoe scholen hiermee in de praktijk om moeten gaan. Welke ruimte hebben scholen om het burgerschapsonderwijs zo vorm te geven dat het overeenkomt met de grondslag en identiteit van de school? Scholen zijn juist door ouders gekozen omdat de grondslag van de school overeenkomt met hun eigen opvattingen.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering te reflecteren op de kritiek van onder andere Verus dat de burgerschapsoopdracht meer over de verhouding tussen overheid en burgers moet gaan, dan tussen burgers onderling, waarbij uit de nadere invulling van de regering over de burgerschapsoopdracht zou blijken dat dit vooral over de verhouding tussen burgers onderling zou gaan. Kan tevens in gegaan worden op het verwijt dat door de manier waarop de regering burgerschap nader definieert met termen als ‘empathie’, het ‘de bereidheid tot het nader opschorten van je oordeel’ de regering hiermee een ‘grijze zone’ creëert waardoor de burgerschapsoopdracht juist minder duidelijk wordt? Deze leden verwijzen ook naar de eerder vermelde kritiek van de NVLM.

Deze leden lezen dat de huidige, open burgerschapsoopdracht actief wordt geformuleerd, onder meer door voortaan niet langer te spreken van ‘mede gericht op het bevorderen van burgerschap’, maar van ‘bevordert burgerschap’. Dit is volgens de regering een meer verplichtende vorm. Kan de regering aangeven wat dit in de praktijk betekent, niet alleen voor scholen, maar ook voor het toezicht van de Inspectie op de burgerschapsoopdracht? Hoe verhoudt dit zich tot de vrijheid van inrichting van scholen? Op welke wijze wordt getoetst in hoeverre de manier waarop scholen de burgerschapsoopdracht vormgeven voldoet aan het doel

8 Pagina 12, memorie van toelichting

9 GW: Grondwet

van het bevorderen van burgerschap, zonder dat het strijdig is met artikel 23 GW? Wordt hierbij gedacht aan bijvoorbeeld een verplicht minimum aantal uren voor burgerschap? Zo ja hoeveel? Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven of ook wordt nagedacht op welke wijze burgerschap in de eindtermen voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs wordt meegenomen? Deze leden realiseren zich dat deze laatste punten ook raken aan de opdracht van Curriculum.nu, maar zijn van mening dat de mening van de regering op deze wezenlijke punten van dusdanig belang is dat zij hierover ook in het wetstraject vragen willen stellen. De leden lezen in de memorie van toelichting dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat structureel onderdeel uitmaken van de cultuur op school. Kan de regering nader toelichten wat hierbij precies van het bevoegd gezag wordt verwacht en wanneer het bevoegd gezag hieraan in voldoende mate voldoet en hoe dit wordt beoordeeld? Deze leden lezen dat de Inspectie terughoudend zal zijn op het punt van de zorgplicht voor de schoolcultuur in verband met de vrijheid van richting van scholen. Kan de regering nader toelichten waarom niet is gekozen voor de variant die de Raad van State heeft voorgesteld op dit punt, 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? In het huidige voorstel zal de Inspectie immers, ondanks de aangekondigde terughoudendheid, er moeilijk aan kunnen komen enig oordeel te vellen 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. Kan de regering dit nader toelichten? De Onderwijsraad stelde in zijn advies over onderhavig wetsvoorstel vraagtekens bij de invoering van de zorgplicht voor scholen omdat deze naar mening van de Onderwijsraad onnodig zou zijn. De Onderwijsraad volgt de redenering dat het vanuit onderwijskundige optiek niet anders kan zijn dan dat een school in omgangsvormen en werkvormen al uitgaat van respect voor de democratische rechtsstaat en mensenrechten. In die zin is de zorgplicht volgens de Onderwijsraad onnodig. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om een nadere toelichting op deze stelling van de Onderwijsraad. Tevens vragen deze leden een nadere toelichting van de regering waarom zij 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 facto introduceert dit wetsvoorstel een nieuwe deugdelijkheidseis door indien de Inspectie oordeelt dat het bevoegd gezag niet voldoet aan de eisen die aan burgerschap worden gesteld in dit wetsvoorstel, om het uiterste geval een bekostigingssanctie kan opleggen. Deze leden vragen de regering 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. Deze leden vragen de regering of zij de mening is toegedaan dat op het punt van burgerschap er sprake is van objectieveerbare, duidelijke normen, vastgelegd in de wet? Deze leden verzoeken de regering in het antwoord ook mee te nemen in hoeverre expliciet duidelijk is wat verstaan moet worden onder basisvoorwaarden van de democratische rechtsstaat en wat de gemeenschappelijke kern van die basiswaarden is. Tevens vragen de leden 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?

In de memorie stelt de regering dat het bevoegd gezag niet in strijd met deze verplichting handelt op het moment dat een individu zich eenmalig in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat uitlaat. Voornoemde leden vragen de regering nader aan te geven waarom hiervoor wordt gekozen terwijl in het hoger onderwijs er wel voor wordt gekozen dat het bevoegd gezag strijdig met de wet handelt als een individu in dienst bij de onderwijsinstelling zich eenmalig in strijd met de basiswaarden van de democratische

rechtstaat uitlaat. Bij haar uitleg hierover verwijst de regering naar de onafhankelijke commissie¹⁰ die hiervoor in het leven is geroepen in het hoger onderwijs. Deze leden vragen de regering waarom een dergelijke commissie niet ook voor het funderend onderwijs in het leven kan worden geroepen. Waarom wordt op dit punt gekozen voor verschillende systemen in het funderend en het hoger onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat zij verstaan onder ‘actief burgerschap’ en wanneer burgers in staat zijn volwaardig en verantwoordelijk deel te nemen aan de samenleving. Kan de regering reageren op het voorstel van de NVLM om dit te wijzigen naar ‘democratisch burgerschap’? Deze leden constateren dat de regering burgerschapsonderwijs in dit wetsvoorstel alleen in verband brengt met de Europese Unie vanuit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie maar niet als Europees burgerschap. Verstaat de regering onder burgerschap zowel Nederlands burgerschap als Europees burgerschap, aangezien Nederlanders in beide kiesrecht hebben?

Voornoemde leden vragen de regering waarom er is gekozen voor sociaal en maatschappelijke competenties en niet voor politieke competenties, aangezien er ook ‘actief burgerschap’ wordt voorgeschreven. Daarnaast vragen deze leden waarom de competenties niet specifiek zijn uitgewerkt.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de voorgestelde wetswijziging stelt dat een ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs is dat burgerschap een integraal onderdeel van de schoolcultuur is. Toch stelt de regering dat het bevoegd gezag niet in strijd handelt met deze verplichting als ze het toestaan dat een individu zich eenmalig uitlaat tegen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen de regering dit nader toe te lichten. Waar ligt de grens? Geldt voor elk individu binnen de schoolorganisatie dezelfde verantwoordelijkheid aangezien sommige rollen een meer bepalende verantwoordelijkheid hebben voor de schoolcultuur? Ziet de regering de Inspectie het juiste instituut om te toetsen of een schoolcultuur in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, aangezien grondrechten kunnen botsen? Eerder hebben deze leden gepleit voor de invoering van een maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef voor schoolbestuurders zoals is ingevoerd in het hoger onderwijs, met een onafhankelijke commissie die toetst of bepaalde gedragingen strijdig zijn. Als schoolbestuurder heb je een publieke functie en belangrijke verantwoordelijkheid voor de schoolcultuur. Bovendien dien je als rolmodel voor minderjarigen, daar past geen gedrag bij dat strijdig is met de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen een reactie van de regering in het licht van de voorgestelde wet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over de ondersteuning bij de uitvoering van deze burgerschapsopdracht. Deze leden lezen dat *“de huidige door de overheid gefaciliteerde ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap, waaronder het trainen van leraren, door het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling en Stichting School en Veiligheid gecontinueerd wordt”*.¹¹ Het huidige lerarentekort en de hoge werkdruk in ogenschouw nemende; denkt de regering dat enkel de continuering van de huidige ondersteuning genoeg is om deze uitgebreidere burgerschapsopdracht uit te voeren? Kortom, hoe dienen scholen en docenten deze burgerschapsopdracht uit te voeren terwijl er grote problemen en tekorten zijn in het onderwijs? Is de regering het met deze leden eens dat er structureel meer geld en ondersteuning nodig is voor het onderwijs, zo vragen de leden?

10 Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef

11 Pagina 19, memorie van toelichting

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering stelt dat de school, naast thuis en de buurt, een belangrijke plaats is waar jongeren experimenteren en ervaring opdoen met sociale en maatschappelijke competenties die van belang zijn om te kunnen participeren in de pluriforme, democratische samenleving. Deze leden maken zich echter al lange tijd zorgen om de toenemende segregatie in wijken en op scholen en zijn dus van mening dat de basis niet op orde is. Is de regering het met deze leden eens dat het lastig experimenteren en ervaring opdoen wordt als wijken en scholen gesegregeerd zijn en kinderen en jongeren met verschillende sociaaleconomische achtergronden elkaar daardoor niet meer tegenkomen?

Welke maatregelen gaat de regering nemen om ervoor te zorgen dat segregatie in wijken en op scholen wordt tegengegaan, zodat kinderen en jongeren daadwerkelijk met en van elkaar kunnen leren? Het is natuurlijk goed om respect aangeleerd te krijgen voor de mening van anderen, maar deelt de regering de overtuiging dat dit begint met een pluriform aanbod aan levensbeschouwingen en overtuigingen? Deelt de regering ook de overtuiging dat het huidige onderwijssysteem segregatie eerder verergert dan bestrijdt?

Voornoemde leden lezen dat ‘burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur’ volgens de regering een ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs 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 VOO¹² en VOS/ABB¹³ dat de school niet alleen een oefenplaats moet zijn, maar ook daadwerkelijk een democratische samenleving zou moeten zijn, waar kinderen actief participeren en meebeslissen. Wat vindt de regering hiervan? Hoe kijkt de regering aan tegen bijvoorbeeld het instellen van een leerlingenraad op elke school?

De verplichting van een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de universeel aanvaarde mensenrechten, richt zich niet tot individuen maar tot het bevoegd gezag van de school. Het bevoegd gezag handelt niet in strijd met deze verplichting als een individu zich eenmalig in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat uitlaat. Er is pas aanleiding voor de Inspectie om op te treden als er sprake is van structurele of vergaande uitingen die van invloed zijn op de schoolcultuur, en waarbij het bevoegd gezag er blijk van geeft geen invulling te geven aan zijn zorgplicht.

Voornoemde leden vragen hoe de regering structureel en vergaand definieert. Hoe vaak kan een individu over de schreef gaan door middel van bepaalde (vergaande) uitingen, voordat er opgetreden kan worden door de Inspectie? Is dat twee keer of veertig keer? Waar ligt de grens? 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? Kan of moet zij al actie ondernemen voordat de Inspectie stappen kan nemen? Zo ja, welke stappen? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen 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 uiteenzetten? Welke sanctiemogelijkheden zijn er op zeer korte termijn als er direct opgetreden zou moeten worden? Deze leden 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. Wat betekent dit voor scholen die nog altijd niet voldoende aandacht besteden aan bijvoorbeeld seksuele diversiteit? Kan de Inspectie ook optreden tegen deze scholen? Kan de regering haar antwoord toelichten, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in 2006 door de wetgever gekozen is om weinig vast te leggen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving,

12 VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs

13 VOS/ABB: Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen

conform het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs (art. 23 GW). Het wetsvoorstel stelt dat de opdracht niet aansluit bij de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van burgerschap en dat er onduidelijkheid heerst over wat er tot de gemeenschappelijke kern van deze opdracht behoort. Deze leden lezen dat er een heldere eenduidige beschrijving van deze kern moet komen waarop het onderwijs zich in ieder geval moet richten. Hoe blijft het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs gewaarborgd ook wanneer er meer vastgelegd gaat worden over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving? Zij vinden het positief om te lezen dat scholen, in lijn met de vrijheid van onderwijs, de ruimte houden om op grond van de algemene, overkoepelende begrippen ‘actief burgerschap’ en ‘sociale cohesie’ zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. In de verdere toelichting bij het wetsvoorstel zien zij echter dat deze begrippen uitgebreid worden ingekleurd. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat burgerschap niet alleen draait om het leren over democratie als politiek systeem, maar ook om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid, waarbij het gaat om competenties als waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming. Komt de regering hiermee niet teveel in het vaarwater van scholen? Hebben scholen met dit nieuwe wetsvoorstel nog wel daadwerkelijke vrijheid om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten? Hoe kan de regering borgen dat de Inspectie daadwerkelijk terughoudendheid betracht op dit punt 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 uitspreekt over ‘wat’ scholen moeten doen en niet ‘hoe’ ze het doen?

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering nader kan toelichten waarom zij ervoor kiest om aanvullend op het verduidelijken van de burgerschapsopdracht ook een zorgplicht voor de schoolcultuur voor te stellen. Net als de Onderwijsraad zijn deze leden van mening dat deze zorgplicht onnodig lijkt te zijn, aangezien het automatisch ook in de schoolcultuur te merken zal zijn als scholen aan de slag gaan met de burgerschapsopdracht. Het invoeren van een aparte zorgplicht is in feite een nieuwe deugdelijkheidseis die veel consequenties met zich meebrengt, terwijl niet geheel duidelijk is waar schoolbesturen op beoordeeld zullen worden door de Inspectie. Kan de regering nader toelichten hoe de Inspectie scholen zal beoordelen op dit punt en waarom de invoering van een specifieke zorgplicht noodzakelijk en proportioneel wordt geacht, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie stellen dat het op basis van de toelichting nog onvoldoende duidelijk geworden is wat de regering precies onder de basiswaarden verstaat. Zo benoemt de regering stellig de drie algemeen aanvaarde basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, om er in een adem aan toe te voegen dat de basiswaarden tolerantie en verantwoordelijkheid daarmee onlosmakelijk verbonden zijn. Op andere plaatsen in de toelichting lijken de basiswaarden nog verder uit te dijen met op zichzelf fraaie waarden. Deze leden vragen waarom de les voor de regering niet is dat vanwege de complexe discussie over basiswaarden het wetsvoorstel zich zou moeten richten op de democratische rechtsstaat. Deze leden wijzen erop dat zelfs 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. Wat betekent deze praktijk voor het toezicht?

Voornoemde leden constateren dat pluriformiteit volgens de Raad van State ook een essentiële kernwaarde is. Deze waarde staat echter niet in de top drie van de regering, maar komt wel prominent in de toelichting en het wetsvoorstel voor. Deze leden vragen een toelichting op de status van pluriformiteit.

Wanneer al van staatswege verplicht zou moeten worden dat scholen hun leerlingen een aantal specifieke basiswaarden tussen de oren moeten brengen, is het volgens deze leden van belang dat scholen weten waar ze aan toe zijn en dat de keuze van de basiswaarden niet na verloop van tijd kan wijzigen of dat de Inspectie een specifieke invulling van de kernwaarden kan geven. Deze leden wijzen erop dat de wetgever er daarom bij het verplichten van de Participatieverklaring voor gekozen heeft de tekst van de verklaring bij regeling vast te stellen en deze verklaring aan beide Kamers voor te leggen¹⁴. Deze leden vragen of de regering aan scholen op grond van de vrijheid van onderwijs ten minste dezelfde zekerheid wil bieden als aan nieuwkomers.

De aan het woord zijnde leden constateren dat zowel de Onderwijsraad als de Raad van State vinden dat bepaling inzake de schoolcultuur onhoudbaar en niet handhaafbaar is. Deze leden vinden dat de regering ten onrechte de indruk wekt dat de Onderwijsraad de bepaling op een strikte wijze zou interpreteren. Deze leden vragen de regering met meer kracht te onderbouwen waarom de stellige uitspraken van de adviesorganen onvoldoende hout zouden snijden. Zij menen dat het ten minste verstandig is de aanpassing over te nemen dat het bevoegd zelf aangeeft wat de beoogde burgerschapscultuur is en dat het toezicht zich daarop richt.

In het nader rapport stelt de regering dat het bevoegd gezag ook verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat iedereen, bijvoorbeeld ook vrijwilligers, op goede wijze in de schoolcultuur participeert. Zij vragen wat de regering hiermee precies bedoelt. Is het toereikend dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat vrijwilligers zich onthouden van onwenselijke gedragingen, zo vragen deze leden. De opmerking dat brede consensus bestaat over de grenzen van de vrijheid van onderwijs lijkt hierop te duiden. Echter, hoe is dit te rijmen met de stelling dat de regering juist (ook) een positieve zorgplicht wil? Hoe wordt voorkomen dat het bevoegd gezag met een onmogelijke opdracht wordt opgezadeld door alle mogelijke betrokkenen mee te moeten nemen in een positieve cultuur? Eveneens vragen zij waarop de regering doelt wanneer zij schrijft dat over de basiswaarden een dialoog moet plaatsvinden. In hoeverre dienen alle betrokkenen daarin meegenomen te worden?

Deze leden vragen een nadere toelichting op de wederkerigheid in het toezicht en het verbod om een eenzijdig beroep op bepaalde vrijheden uit te dragen. Deze leden krijgen de indruk dat de regering hiermee ook bepaalde opvattingen uitsluit over de verhouding tussen grondrechten en de mate waarin deze voor iedereen in volstrekt gelijke mate beschikbaar zouden moeten zijn. Zij wijzen erop dat sommigen in het verleden bijvoorbeeld stelling namen dat islamitisch onderwijs onwenselijk zou zijn omdat islamitische scholen als gevangenschappen van achterstand werden betiteld. Is het uitdragen van dergelijke opvattingen in het onderwijs bijvoorbeeld niet langer toegestaan, zo vragen de leden.

5. Kwaliteitszorg

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze regelmatig moet worden gemonitord wat de ontwikkeling is van de burgerschapscompetenties van leerlingen is. Moet dit via toetsen worden gemonitord of kan dit ook op een andere wijze? Hoe gaat de Inspectie deze ontwikkeling monitoren? Wat zijn de mogelijkheden voor de Inspectie om in te grijpen indien uit deze monitor blijkt dat de ontwikkeling onvoldoende is, achterblijft of niet ononderbroken is, zo vragen de leden?

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat het burgerschapsonderwijs doelgericht en samenhangend dient te zijn. Dat voor deze samenhang en doelgerichtheid ook inzet vanuit scholen verwacht wordt begrijpen deze leden goed. Het nieuwe curriculum heeft echter als

¹⁴ artikel 8, tweede lid, Wet inburgering

doel om de stapeling van werk in het onderwijs te verminderen. In het wetsvoorstel burgerschapsopdracht ligt er een grote verantwoordelijkheid bij scholen in de uitwerking, uitvoering, monitoring en verantwoording van de opdracht. Voornoemde leden denken dat dit enerzijds bijdraagt aan een positieve uitwerking van het wetsvoorstel omdat het veel soevereiniteit biedt aan scholen en zo ook recht doet aan de uiteenlopende levensbeschouwelijke en pedagogische grondslagen. Anderzijds roept deze grote verantwoordelijkheid de vraag op in hoeverre dit de stapel werk in het onderwijs verhoogt, werkdrukverhogend uitpakt en dus haaks staat op een van de doelen van het nieuwe curriculum, zo vragen de leden?

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering van mening is dat op grond van de verplichting om doelgericht en samenhangend te werken het onder meer nodig is om leerplannen op te stellen, leerdoelen te formuleren, opbrengsten te volgen en resultaat in kaart te brengen. Deze leden vragen de regering heel concreet en praktisch aan te geven wat zij van scholen verwacht, omdat het niet aan de Inspectie maar aan de wetgever is om kaders te stellen. Is de regering bijvoorbeeld van mening dat het beheersen van competenties in series van (genormeerde) toetsen en proeven moeten worden gevolgd? Zo ja, hoe is dit in overeenstemming te brengen met onder meer de bepalingen inzake het leerlingvolgsysteem, waarin enkel de resultaten voor de Nederlandse taal en rekenen moeten worden gevolgd, zo vragen de leden.

6. Vrijheid van onderwijs is uitgangspunt

De leden van de VVD-fractie lezen dat in uiterste, concrete, voorkomende gevallen waarin de Inspectie van oordeel zou zijn dat een school buiten de kaders treedt van de burgerschapsopdracht, een bekostigingsmaatregel kan worden opgelegd. Wanneer is er sprake van een uiterst, concreet, voorkomend geval? Zijn er nog andere maatregelen die de Inspectie kan opleggen wanneer scholen buiten de kaders treden van de burgerschapsopdracht, zo vragen de leden?

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op hoe de nadere invulling van de burgerschapsopdracht, zoals verwoord in het onderhavige wetsvoorstel, 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, zo vragen de leden?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering juist met het oog op de vrijheid van onderwijs geen poging heeft gedaan om de termen en de zorgopdracht uitputtend te beschrijven en definiëren, zodat de invulling en daadwerkelijke operationalisering door scholen kan plaatsvinden met inachtneming van zowel de wettelijke basiseisen als hun grondwettelijk geborgde religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische identiteit. Deze leden vragen de regering of hier geen scheiding is te maken tussen het zogenoemde ‘wat’ en ‘hoe’, waarbij elke leerling in Nederland dezelfde basis krijgt aangeleerd, maar scholen vrij zijn om te bepalen wat ze extra aanleren en hoe ze het onderwijs geven. Immers bevatten ook andere vakgebieden wetenschappelijke discussies en normatieve elementen maar is hier ook een gemeenschappelijke kern geformuleerd. Waarom speelt de vrijheid van onderwijs een andere rol bij de vakinhoud van burgerschapsonderwijs? Deze leden vragen of het huidige wetsvoorstel scholen voldoende sturing biedt om goed burgerschapsonderwijs te geven en een doorlopende leerlijn te creëren waarbij het voortgezet onderwijs voor leerlingen kan uitgaan van een gedeelde basiskennis vanuit het basisonderwijs.

Voornoemde leden vragen een reactie op het commentaar van zowel de Onderwijsraad als de NVLM die stellen dat juist de vrijheid van onderwijs een scherp beeld vraagt van wat er wordt verwacht van scholen en dat de voorgestelde wet de gewenste duidelijkheid nog niet biedt. De Onderwijsraad en de NVLM bepleiten beiden dat de politiek-juridische dimensie de kern van het wetsvoorstel zou moeten zijn, zodat er een heldere focus en verduidelijking is op de kern van burgerschapsonderwijs. De invulling van sociaal-culturele en morele dimensies van burgerschap zouden in dit geval onder de vrijheid van onderwijs vallen zover het in overeenstemming is met de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen kunnen dan zelf invulling geven aan hoe zij de lessen inrichten en aanvullen met sociaal-culturele en morele dimensies die passen bij de religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische identiteit, maar hebben tenminste een gedeeld beeld van de vereiste kennis en vaardigheden voor leerlingen. Deze invulling sluit aan bij de Inspectie die wijst op de noodzaak om duidelijkheid te scheppen wat de samenleving verwacht, wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat behoort tot de eigen ruimte van scholen. Verus uit kritiek op de toevoeging van de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. Deze leden vragen een nadere toelichting van de regering op eerdergenoemde reacties en waarom zij hebben gekozen voor brede invulling bij de verankering van het burgerschapsonderwijs.

De leden van de SP-fractie stellen dat scholen hun onderwijs vorm dienen te geven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. Onderwijs dat dat uitgangspunt ter discussie stelt of leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat af te zetten voldoet niet aan deze opdracht. Dit geldt tevens voor uitspraken en handelingen die strijdig zijn met het verbod op discriminatie (art. 1 GW), aldus de memorie van toelichting. Er kan uiteindelijk een bekostigingsmaatregel opgelegd worden als een school buiten deze kaders treedt. Deze leden vragen waar de grens ligt. Zo liet afgelopen september onderzoek van NRC en Nieuwsuur zien dat op islamitische basisscholen schoolboeken worden gebruikt waarin zaken staan die niet passen binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat.¹⁵ De Inspectie gaf aan dat de voorbeelden uit het onderzoek geen aanleiding gaven om te veronderstellen dat er wettelijke grenzen werden overtreden. Hoe verhoudt deze uitspraak van de Inspectie zich tot dit wetsvoorstel en de aangescherpte burgerschapsopdracht? Zou in het vervolg, als dit wetsvoorstel inwerking treedt, er wel aanleiding tot ingrijpen zijn voor de Inspectie? Hoe staat het met de uitvoering van de aangenomen motie Kwint c.s.¹⁶ die de regering verzoekt onderzoek te doen naar de mate waarin lesmethodes in zowel primair als voortgezet onderwijs op het gebied van seksuele diversiteit voldoen aan de kerndoelen en vallen binnen de wettelijke kaders en tevens te komen met voorstellen tot maatregelen als blijkt dat dit niet het geval is?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering aankijkt tegen de spanning tussen de vrijheid van onderwijs (art. 23 GW) en andere artikelen in de Grondwet, waar ook de directeur van VOS/ABB naar verwijst.¹⁷ VOS/ABB stelt dat de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media vindt dat alle kinderen moet 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?

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

16 Kamerstuk 35 050 nr. 31

17 https://www.trouw.nl/onderwijs/onderwijs-in-burgerschap-dreigt-een-vorm-van-dressuur-te-worden-zeggen-scholen~b0220343/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=whatsapp

De leden van de PvdA-fractie merken op dat onderwijsvrijheid voor scholen geen excuus mag vormen om hun burgerschapsopdracht te verwaarlozen. Kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn immers van wezenlijk belang voor actief burgerschap en om iedereen te laten meedoen in onze samenleving. De burgerschapsopdracht voor scholen moet dan ook de belangen van het kind en de samenleving waarborgen, met aandacht voor de basiswaarden die in onze samenleving gelden: vrijheid en gelijkheid. Deze leden achten kennis van, en respect voor, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zozeer van belang dat zij deze ook nader zouden willen verankeren in artikel 23 van de Grondwet. Hoe staat de regering daar tegenover? Welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag? Kan de regering in dit verband ook inhoudelijk 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, zo vragen de leden.

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 samenleving. Welke verschillen zitten hierin en wat betekent dit concreet voor de burgerschapsopdracht op het Caribisch gebied, zo vragen de leden?

8. Adviesrondes

De leden van de VVD fractie lezen 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. Kan de regering concreter aangeven hoe zij dit gaat vormgeven, zo vragen de leden?

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. Kan de regering aangeven om welke kritische vragen het hierbij ging en hoe deze beantwoord zijn, zo vragen de leden.

9. Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie van de regering op het advies van de Onderwijsraad dat zij ervoor te kiest om ‘kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit’ in de nieuwe wettelijke bepaling minder expliciet te benadrukken en meer in balans te brengen met andere basiswaarden die voor burgerschapsonderwijs van belang zijn. Het belang dat de regering hecht aan dit aspect blijft echter onverminderd groot. Gezien de reacties op de internetconsultatie op dit punt, is dit sterker tot uitdrukking gebracht in de wettekst en de toelichting. Waar en hoe heeft de regering dit punt sterker tot uitdrukking gebracht in de wettekst en toelichting, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat een groot deel van de respondenten op het wetsvoorstel van mening is dat de regering eerst zou moeten inzetten op terugdringen van het

lerarentekort en de werkdruk voordat zij meer mag gaan vragen van scholen en docenten op het gebied van burgerschap. Deze leden erkennen dat hier stappen gezet zijn door de huidige regering, maar vragen of de regering van mening is dat deze verheldering en aanscherping van de burgerschapsopdracht onder de huidige condities mogelijk is om goed uit te voeren door de scholen en docenten gezien de tekorten en werkdruk. De leden merken op dat dit ook een kritiekpunt van de NVLM is.

Voornoemde leden vragen de regering in te gaan op de suggestie van respondenten die van mening zijn dat het vak maatschappijleer centraler gepositioneerd dient te worden in het curriculum. Onder de respondenten zijn voor- en tegenstanders om van burgerschap een apart vak te maken. Andere respondenten wijzen juist op de mogelijkheid om burgerschap integraal vorm te geven en vakken als Nederlands of de klassieke talen een rol te geven. Deze leden ontvangen gaarne per onderdeel of suggestie een oordeel van de regering.

NVLM en een aantal andere respondenten geven aan dat binnen de Pabo¹⁸ en lerarenopleidingen meer aandacht aan burgerschapsonderwijs moet worden gegeven. De aan het woord zijnde leden 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 leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om in de nieuwe wettelijke bepaling 'kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit' minder expliciet te benadrukken. Echter stelt de regering dat dit aspect onverminderd belangrijk is en hierdoor ervoor gekozen heeft om dit punt sterker tot uitdrukking te brengen in de wettekst en toelichting.¹⁹ Hoe gaan deze twee boodschappen samen? Gaat het in de nieuwe wettekst enkel om het erkennen van het bestaan van een pluriforme samenleving of is er in de nieuwe burgerschapsopdracht ook sprake van het actief een onderdeel uitmaken van deze pluriforme samenleving? Op welke manier blijft aandacht voor de diversiteit aan achtergronden en culturen in de nieuwe tekst gewaarborgd?

Voornoemde leden merken op dat in de burgerschapsopdracht vooral gefocust wordt op de Nederlandse samenleving. Enkel het Nederlandse perspectief achten deze leden een te smalle focus. De leerling is ook Europees- en wereldburger. De regering stelt dat de burgerschapsopdracht bewust een algemeen karakter heeft en zich richt op een minimale gemeenschappelijke kern. Toch vragen de leden of Europees- en wereldburger zijn geen onderdeel is van deze gemeenschappelijke kern. Zijn immers niet alle leerlingen, van welk niveau onderwijs of regio dan ook, onderdeel van Europa en de wereld? De toelichting is na eerdere opmerkingen hierover aangevuld met de zin '*dat de Nederlandse samenleving niet op zichzelf staat en dat wij ons ook verhouden tot Europa en de rest van de wereld*'. Is enkel en alleen die zin voldoende om het Europees- en burgerschap te beschrijven? Zou 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? Is de regering het met deze leden eens dat naast goede omgang met mensen ook omgang met de aarde onderdeel is van burgerschap? Duurzaamheid wordt nu niet als een van de waarden gezien. In Italië wil de minister van Onderwijs duurzaamheid binnen verschillende vakken laten terugkomen. Is de regering daarvan op de hoogte? Hoe ziet de regering de rol van duurzaamheid binnen burgerschapsonderwijs?

De aan het woord zijnde leden hebben de kritiek van Verus tot zich genomen dat het onderhavig wetsvoorstel niet strookt met de vrijheid van onderwijs en er sprake is van bovenmatige 'bemoeizucht'²⁰. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek? Is er door het

18 Pabo: Pedagogische academie voor het basisonderwijs

19 Pagina 25, memorie van toelichting

bepalen van waarden nog genoeg ruimte en mogelijkheid om per school maatwerk te leveren als het gaat om burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat scholen een belangrijke ontmoetingsplaats zijn voor jongeren voor het ontwikkelen van actief burgerschap en de daarbij vereiste kennis en competenties²¹. Nu heeft in 2006 de initiatiefwet inzake de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving²² bepaald dat op alle scholen sprake zou moeten zijn van ontmoeting tussen leeftijdgenoten met andere culturele achtergronden. Kan de regering toelichten in hoeverre de Inspectie toezicht houdt op de mate waarin scholen gestalte geven aan deze bepaling? Wat zijn de bevindingen?

Voornoemde leden lezen dat COC Nederland bij de internetconsultatie pleit voor expliciete aandacht in het wetsvoorstel voor de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit. De regering heeft echter gekozen om kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit in de nieuwe wettelijke bepaling minder expliciet te benadrukken. Niettemin stelt de regering dat zij een onverminderd groot belang hecht aan dit aspect. Nu kan het probleem dat scholen voor funderend onderwijs niet altijd erin slagen om acceptatie van seksuele en genderdiversiteit te bevorderen, tevens ermee te maken hebben dat docenten zich onvoldoende daartoe opgeleid achten. De Kamer heeft in het voorjaar van 2018 de motie van het lid Van den Hul²³ aangenomen, 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. Kan de regering toelichten wat de stand van zaken is bij de uitvoering van deze motie? In hoeverre blijkt nu dat aandacht voor vaardigheden rondom seksuele vorming, weerbaarheid en diversiteit inclusief lhbt-acceptatie in lerarenopleidingen ertoe leidt dat scholen ook meer aandacht hebben voor deze aspecten van hun burgerschapsopdracht?

De aan het woord zijnde leden lezen dat het College voor de Rechten van de Mens langdurige ondersteuning van docenten en scholen essentieel noemt voor de concretisering van de burgerschapsopdracht. Deze leden vragen de regering te reageren op de oproep om langdurige en liefst structurele ondersteuning voor professionalisering op dit terrein te faciliteren en te borgen.

10. Advies Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Onderwijsraad, de Raad van State en organisaties als NVLM, Verus en VOS/ABB van de mening zijn dat alhoewel dit wetsvoorstel een verbetering is ten opzicht van de huidige wet, de gewenste duidelijkheid voor scholen die nodig is om de burgerschapsopdracht beter te kunnen vormgeven en uitvoeren er nog niet is. Deze leden vragen de regering 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.

11. Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

20 13 januari, Trouw: 'Onderwijs in burgerschap dreigt een vorm van dressuur te worden, zeggen scholen'. <https://www.trouw.nl/onderwijs/onderwijs-in-burgerschap-dreigt-een-vorm-van-dressuur-te-worden-zeggen-scholen~b0220343/>

21 Pagina 26, memorie van toelichting

22 Initiatiefvoorstel 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 (29666)

23 Kamerstuk 30420, nr. 272

De leden van de VVD-fractie lezen dat een aantal keer wordt benoemd dat het belangrijk is dat scholen inzicht hebben in de effecten van hun burgerschapsonderwijs. Kan de regering aangeven hoe de effecten van burgerschapsonderwijs gemeten worden? Kan de regering ook aangeven wanneer er niet aan de burgerschapsopdracht voldaan wordt? Wanneer en hoe wordt dit door de Inspectie opgemerkt? Wat zijn de vervolgstappen indien er niet aan de opdracht voldaan wordt? Wat is de termijn van ingrijpen van de Inspectie en van de regering? Kan de regering het traject schetsen tot het moment dat tot sancties over kan worden gegaan? Welke maatregelen kan de regering nemen tegen een school die niet aan de burgerschapsopdracht voldoet? Wanneer kan de regering overgaan tot sluiting van een school? Is er een mogelijkheid om tot spoedprocedure in het geval van bijvoorbeeld een negatieve uitkomst bij een bibob-procedure²⁴ te komen? Kan de regering een bestuur ontslaan? Hoe waarborgt de regering 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?

Voornoemde leden vragen of de regering aan kan geven 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, zo vragen de leden.

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’. Echter noemt de regering bij beide kernpunten wel elementen waar het burgerschapsonderwijs aan moeten voldoen. Hoe verhoudt de eerder genoemde terughoudendheid van de Inspectie zich 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, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij het inspectietoezicht het uitgangspunt blijft, zoals ook in de afgelopen jaren het geval was, dat scholen zelf invulling kunnen geven aan het burgerschapsonderwijs, op een manier die past bij de school. Deze leden menen dat mensenrechten, democratische omgangsvormen en actief kennismaken met verschillende achtergronden en overtuigingen echter niet ondergeschikt mogen zijn aan levensbeschouwelijke of pedagogische visies en deze hoeven niet op gespannen voet te staan met de vrijheid van onderwijs. Zou het daarom niet beter 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? Hoe en in hoeverre kan anders de Inspectie straks scholen erop aanspreken die hun burgerschapsopdracht op een wijze die onvoldoende recht doet aan de geest van deze opdracht, zo vragen de leden.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

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 Rechten van het Kind. Zou een directe verwijzing naar dit verdrag wenselijk zijn? Wil de regering bevorderen dat er gebruik gemaakt wordt van de kennis, ervaring en mogelijkheden die al

²⁴ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

bestaan, bijvoorbeeld initiatieven vanuit het PMRE²⁵, opdat de verduidelijking van de burgerschapsopdracht ook in de praktijk zal slagen, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vinden de toevoeging ‘herkenbaar’ in Artikel 8, derde lid, aanhef, overtollig en een bron van mogelijke onduidelijkheid. Het is immers volstrekt duidelijk dat bij alle bepalingen in de onderwijswetten geldt dat er herkenbaar aan voldaan moet zijn, anders waren ze niet als wettelijke voorschriften opgenomen. Het oogt willekeurig om deze toevoeging hier in te voegen. Deze leden vragen een toelichting waarom deze toevoeging hier wel en op andere plaatsen, zoals bij de kerndoelen, niet nodig is.

Deze leden vinden ten aanzien van de basiswaarden in Artikel 8, derde lid, onderdeel a, de toevoeging verwarrend dat deze opgenomen zouden zijn in de Grondwet. In tegenstelling tot de suggestie die daarvan uitgaat is namelijk niet duidelijk op welke vindplaatsen daarmee bedoeld wordt. Zo ontbreekt solidariteit in de Grondwet als duidelijk beginsel of kernwaarde helemaal en is gelijkwaardigheid ook niet te vinden, maar gelijke behandeling wel. Deze leden vragen een toelichting op de gekozen formulering.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE LEERPLICHTWET 1969

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. Welke onderscheidende status heeft het particulier onderwijs nog wanneer zelfs zulke opdrachten wettelijke verplicht worden, zo vragen de leden.

Voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

25 PMRE: Platform Mensenrechteneducatie