

## Inbreng VGS consultatie burgerschap

De VGS heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel dat als wettelijke basis moet dienen de burgerschapsopdracht van de school te verduidelijken. Hieronder volgt een aantal opmerkingen en vragen.

### Doel van de wet

Dit wetsvoorstel heeft als doel, zo wordt in de memorie van toelichting gezegd, om meer helderheid te bieden over de algemene burgerschapsdoelstelling van het onderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden. De algemene burgerschapsopdracht in de wet wordt verduidelijkt, zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Het doel is dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtsstaat.

### Onnodig

De VGS onderschrijft de doelstelling dat scholen de plicht hebben leerlingen kennis bij te brengen over de democratische rechtsstaat en de geschiedenis van ons land. Daar horen natuurlijk bepaalde vaardigheden bij, kennis en vaardigheden zijn niet los verkrijgbaar. Toch achten wij dit wetsvoorstel onnodig en onwenselijk. Pak de problemen met burgerschap aan op scholen waar dit een probleem is. Een generieke maatregel voor het hele veld is contraproductief. Enerzijds wordt er een poging gedaan burgerschapsdoelen concreter te formuleren, anderzijds ligt al snel het gevaar op de loer dat er wordt getreden in essentiële vrijheden die scholen hebben en ook vrijheden die ons land nu juist kenmerken. Die spanning is door het hele wetsvoorstel heen voelbaar. Wat de VGS betreft blijft die spanning ook staan. Een te nadere concretisering van burgerschapsdoelen in de wet kan de vrijheid van bijzondere scholen aantasten en tast daarmee een basiswaarde van onze rechtsstaat aan, namelijk ruimte voor minderheden.

Hieronder is een aantal vragen geformuleerd over de memorie van toelichting.

### Probleemanalyse

De probleemanalyse in de memorie van toelichting is niet helder. Er wordt geschreven over internationaal onderzoek waarin Nederlandse kinderen het slecht doen omtrent burgerschap. De VGS heeft naar dat onderzoek<sup>1</sup> gekeken en heeft er veel vragen bij. Zo worden opvattingen gescoord op hun bijdrage aan burgerschap. Daarbij is de keuze of iets hoog scoort of juist niet, discutabel. Er staat op pagina 56 van het rapport dat Nederlands leerlingen zich minder identificeren met Europa dan in de vergelijkingslanden. Dat geeft dus een mindere score op het gebied van burgerschap voor de Nederlandse leerling. Net zo goed zou te verdedigen zijn dat dit een positieve score geeft op burgerschap want wellicht is de verbinding met de nationale identiteit wel groter. Ook worden in het onderzoek vijf vergelijkingslanden betrokken die het allemaal erg goed doen, namelijk Scandinavische landen en Vlaanderen. Gezamenlijk vormen ze met Nederland de internationale top als het gaat om burgerschap. Ook worden sommige uitkomsten die wel in de tekst staan niet prominent in de analyse meegenomen. Zo hebben Nederlandse leerlingen in vergelijking met andere landen gemiddeld meer vertrouwen in de landelijke overheid, het nationaal parlement (de Eerste en Tweede Kamer), politieke partijen en de rechtbank. Een hele positieve score dus, maar dit komt verder in de conclusies van het onderzoek niet terug.

Onder andere op bovenstaand onderzoek is een belangrijk deel van de probleemanalyse in de memorie van toelichting gebaseerd. De VGS zou graag zien dat dit onderzoek veel kritischer gelezen wordt, omdat er veel vragen bij te stellen zijn. De vraag is of het echt zo slecht gesteld is met de burgerschapskennis en vaardigheden van onze leerlingen. Daarmee vervalt een deel van de urgentie van dit wetsvoorstel.

Een volgende vraag is of de 'olifant in de kamer' bij burgerschap nu echt benoemd wordt. Bekend is dat er veel problemen in de grote steden zijn met tweede en derde generatie migranten en hun verhouding tot de Nederlandse samenleving. Dat wordt door politici breed erkend. Is het niet eerlijker dat een plaats te geven in de memorie van toelichting? Daar zit een flink punt van zorg ook rond burgerschap. Hoe helderder het probleem wordt geschetst hoe beter en passender de oplossing kan worden geformuleerd.

---

<sup>1</sup> Burgerschap in het voortgezet onderwijs – Nederland in vergelijkend perspectief, Munniksma et al.

## **Democratische rechtsstaat**

Het wetsvoorstel en de toelichting schrijven over waarden van de democratische rechtsstaat. Bijvoorbeeld het volgende citaat uit de memorie van toelichting:

*'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 opsomming is herkenbaar en veel scholen kunnen hier achter staan, maar de vraag is wel in hoeverre dit scholen gaat helpen hun burgerschapsonderwijs te verduidelijken en de kaders scherp te formuleren. Welke school kan hiertegen zijn? Een ander punt is dat de inspectie dit gaat meten, dat lijkt erg lastig. Gaan meten hoe een school bovenstaand in praktijk brengt kan twee gevolgen hebben. Eén is dat er enorme meetinstrumenten moeten worden opgetuigd om enigszins in beeld te krijgen of dit gebeurt. Het gevolg is administratieve last en bureaucratie. Het tweede gevolg is dat het niet gemeten gaat worden maar dan is het doel van dit wetsvoorstel niet bereikt. De suggestie van de VGS is dan ook om bovenstaande vooral aan de scholen te laten en vooral aan de kenniskant van burgerschap te blijven en scholen daarop af te rekenen.

Daarnaast mist de VGS bij de opsomming van de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat het christendom als bron van deze basiswaarden. De democratische rechtstaat is ontstaan in de bedding van het christendom. Alle landen met een democratische rechtsstaat hebben een cultuur gestoeld op het christendom. Tot in de jaren 60 van de vorige eeuw erkende alle partijprogramma's van Nederlandse politieke partijen dat feit. Daarnaast is wel betoogd dat een democratische rechtsstaat waarden veronderstelt die zij zelf niet voorbrengt. Als in bovenstaand citaat over waarden wordt gesproken moet helder zijn waar deze vandaan komen. De bron van die waarden is niet de democratische rechtsstaat zelf maar het christendom. Dat erkennen verheldert de discussie over dit thema.

Bij bovenstaand citaat stelt de memorie van toelichting ten slotte:

*'De regering is daarom van mening dat alle scholen, ongeacht levensbeschouwelijke oriëntatie of pedagogische visie, respect voor en kennis van deze basiswaarden moeten bijbrengen.'*

Kan dit op deze wijze worden gesteld geredeneerd vanuit artikel 23? Eerder wordt geschreven dat artikel 23 uitgangspunt is van dit wetsvoorstel. Kan de overheid eisen dat alle genoemde basiswaarden moeten worden bijgebracht? Is het aan de wetgever om dit te definiëren? Mag een school in haar beleid daar nooit van afwijken? Tevens wordt hiermee de suggestie gewekt dat over de term discriminatie nooit onduidelijkheid is. Maar regelmatig blijkt in aangiften en rechtszaken dat dit begrip volop in beweging is en ook maatschappelijk is er veel discussie over. Kortom, hier wordt de ruimte van scholen en leraren wel erg strak afgekaderd met begrippen die veel discussie oproepen en waarvan de exacte definiëring niet vaststaat. De vraag is hoe zich dit met grondwettelijke vrijheden verhoudt. Het (nog volgende) advies van de Raad van State zou op dit punt verduidelijking moeten brengen.

## **Pedagogische vrijheid**

Dan nog een vraag over de pedagogische vrijheid van scholen. Daarbij is het volgende citaat uit de memorie van toelichting van belang:

*'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.'*

Hier wordt bepaald dat leraren moeten handelen in overeenstemming met basiswaarden en mensenrechten. Hoe verhoudt zich dat tot de pedagogische vrijheid van scholen en leraren? Een leerling corrigeren of zeggen dat hij even moet luisteren in plaats van spreken, is dat 'handelen in overeenstemming met basiswaarden'? 'Opvoedkundig handelen' is een hele andere vaardigheid dan 'democratisch handelen'. Een opvoedkundige setting in een school is anders dan de setting van een samenleving met vrije burgers. Daarnaast stuit je snel op de vrijheid van meningsuiting. Mag een leraar vraagtekens zetten bij de democratie als zodanig? Mag een leraar zeggen dat de wet van God uit de Bijbel boven de Nederlandse wet gaat? Mag een leraar zeggen dat hij een hekel heeft aan het koninklijk huis? Naar de mening van de VGS wordt in bovenstaand citaat en in de memorie van toelichting te makkelijk heengestapt over de pedagogische vrijheid van een school en de vrije meningsuiting van een leraar binnen de kaders van het schoolbeleid.

### **Burgerschap meten**

Er wordt in de memorie van toelichting gezegd dat de burgerschapsdoelen in het schoolplan moeten worden opgenomen en dat ze moeten worden gemeten en zo nodig bijgesteld. De vraag is of de eis tot meten en bijstellen wel terecht is. Een school dient inzichtelijk te maken wat ze aan burgerschaps- onderwijs doet, maar op welke wijze dat inzichtelijk wordt gemaakt is aan de school zelf. Zeker een thema als burgerschapsonderwijs is moeilijk meetbaar te maken, dus een eis tot meten heeft het gevaar in zich dat er een grote administratieve organisatie wordt opgebouwd.

### **Onderwijsvrijheid**

De VGS heeft hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting over de Onderwijsvrijheid met belangstelling gelezen. We zijn erg benieuwd naar het advies van de Raad van State met betrekking tot dit hoofdstuk. Het roept veel vragen op. Hieronder stellen we er een paar.

Citaat:

*'Zo worden binnen de school discriminerende uitlatingen van het bij het onderwijs betrokken personen over seksuele gerichtheid, genderidentiteit en over de positie van de vrouw onaanvaardbaar geacht.'*

Dit is een limitatieve opsomming wat de vraag oproept of andere discriminerende opmerkingen wel aanvaardbaar worden geacht? Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Daarnaast worden opmerkingen gemaakt in dit hoofdstuk die de vrije meningsuiting raken. Er staat dat een leraar in een les mag aangeven dat je *'tot op zekere hoogte'* mag zeggen wat je wil, maar dat iedereen gelijkwaardig is. De VGS is van mening dat het onwenselijk is dat de overheid zich mengt in wat een leraar in de les wel of niet mag zeggen. Het schoolbeleid geeft de kaders aan waarbinnen een leraar opereert.

De doelstelling van artikel 23 in dit hoofdstuk roept vragen op. Er staat: *'Artikel 23 beoogt in ieder geval nog in de verhouding tot de overheid, nog in de verhouding met anderen in het maatschappelijk leven een vrijheid tot discriminatie te bieden; het is geen vrijbrief voor ongelijke behandeling.'* Naar de mening van de VGS heeft Artikel 23 grondwet geen werking tussen burgers onderling, het is enkel de vrijheid van richting, oprichting en inrichting van bijzondere scholen. De vraag is ook wie beweerd heeft dat het een vrijbrief is voor ongelijke behandeling. Deze suggestie lijkt wat uit de lucht te komen vallen en heeft nadere onderbouwing nodig.

De slotlinea van dit hoofdstuk roept ook vragen op. Citaat:

*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 burgerschaps- onderwijs.*

Met 'deze begrenzing' in bovenstaand citaat wordt terugverwezen naar de daarvoor genoemde AWGB en het wetboek van Strafrecht. Dat de begrenzing van vrijheden expliciet uitgangspunt moet zijn van burgerschapsonderwijs is een negatieve benadering. De VGS zou er voor willen kiezen deze vrijheden positief te duiden en met name de historie van deze vrijheden zorgvuldig te behandelen.