

## Verbetering burgerschapswet vereist

De nieuwe burgerschapswet van minister Slob (Onderwijs) is evenwichtiger dan zijn oorspronkelijke voorstel. In lijn met de vrijheid van onderwijs houden scholen volgens hem namelijk 'veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs.' De VGS waardeert dat zeer. Desondanks is verbetering van de wet vereist. Daartoe wil de VGS aan de Kamer onderstaande punten meegeven.

Rond half december plaatsten wij op onze website een [eerste taxatie](#) van de burgerschapswet. In dat bericht riepen we onze leden op om daarop te reageren. Diverse mensen hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt, waarvoor hartelijk dank. Hun input is verwerkt in onze nadere taxatie.

### Positieve punten

#### Gemeenschappelijk doel

De VGS vindt dat het tot de kerntaken van christelijk-reformatorische scholen behoort dat ze leerlingen vanuit een Bijbelse visie voorbereiden op participatie in een pluriforme, multiculturele samenleving en dat ze leerlingen leren het Woord van God concreet gestalte te geven in een christelijke levenshouding. In dat licht onderschrijft de VGS dan ook de doelstelling van de wet dat scholen de plicht hebben leerlingen kennis bij te brengen over bijv. de democratische rechtsstaat en de geschiedenis van ons land. Daar horen natuurlijk bepaalde vaardigheden bij; kennis en vaardigheden zijn niet los verkrijgbaar.

#### Erkenning voor ouders

We hebben de minister er eerder op gewezen dat burgerschapsvorming niet alleen een taak is van het onderwijs, maar in de eerste plaats een zaak voor ouders. In zijn nieuwe wetsvoorstel erkent Slob dat ouders 'inderdaad een heel belangrijke plaats hebben bij de socialisatie van kinderen en jongeren. Opvoeden en vormen begint immers thuis.' Daarnaast, vervolgt hij, vormt de school 'een belangrijke ontmoetingsplaats waar de basiswaarden van de democratische rechtstaat kunnen worden aangeleerd en geoefend.'

#### Vrijheid en kwaliteit

Richting Slob heeft de VGS ook geschreven dat niet de overheid bepaalt wat goed burgerschap is. 'Het is ten principale aan burgers zélf om dat uit te maken (en dat dus ook op een verschillende manier te kunnen invullen).' Ook pleitten wij ervoor om de invulling van de (basis)waarden niet van overheidswege voor te schrijven, maar vrij te laten: elke school moet ruimte hebben die vanuit de eigen grondslag te definiëren.

De minister schrijft dat de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet 'uitgangspunt' is van zijn wetsvoorstel. 'De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs.' Burgerschapsonderwijs is volgens hem 'nauw verbonden met de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen en raakt daarom aan de vrijheid van onderwijs.' In zijn wet benadrukt de minister dan ook dat scholen 'veel ruimte houden om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs.' Dat laat volgens hem onverlet dat de wetgever kwaliteitseisen mag stellen aan dat onderwijs en de gemeenschappelijke, verbindende kern van het burgerschapsonderwijs moet borgen.

#### Ruimte voor verschillen van opvatting

De VGS heeft tevens aan Slob gevraagd of het mogelijk en legitiem blijft om de basiswaarden niet te delen en/of te streven naar vervanging ervan. De minister stelt dat pluriformiteit 'een wezenskenmerk is van de democratische rechtsstaat' en dat er 'verschillende visies op burgerschap te onderscheiden zijn, die samenhangen met levensovertuiging.' In een vitale democratische rechtsstaat is er volgens hem 'altijd ruimte voor verschillen van opvatting, juist over fundamentele vraagstukken, zoals waar de grenzen van vrijheid of tolerantie liggen, wat de betekenis is van democratie en wat gelijkwaardigheid inhoudt. Een diversiteit aan perspectieven maakt de dialoog mogelijk en is van wezenlijk belang voor het behoud van de pluriforme samenleving.'

### Gemeenschappelijke spelregels

De basiswaarden die Slob in zijn wet benoemt, 'bieden een kader waarbinnen leerlingen kunnen worden uitgedaagd tot het voeren van een kritische discussie.' Belangrijk is volgens hem 'dat alle discussies kunnen worden gevoerd, maar wel op respectvolle wijze en met kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Binnen de school moet dit debat worden gefaciliteerd, zodat leerlingen de bagage wordt geboden om als volwaardige burgers aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen.' Het kabinet wil niet in de onderwijsvrijheid treden, gaat Slob verder. Hoewel de wet de gemeenschappelijk kern van het burgerschapsonderwijs beschrijft – die bestaat uit enkele basiswaarden – 'wordt daarmee zeker niet voorgeschreven welke standpunten leerlingen dienen in te nemen ten aanzien van ethische kwesties. Door basiswaarden te definiëren, beoogt de regering een kader te stellen 'van algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd.' Dat kader is volgens Slob 'ruim, verplicht slechts de gemeenschappelijke spelregels en biedt alle ruimte voor de pedagogisch-didactische invulling ervan door scholen.'

### Spanning tussen grondrechten

In de toelichting op zijn oorspronkelijke wetsvoorstel leek Slob een rangorde te suggereren tussen de grondrechten, namelijk dat artikel 1 (het non-discriminatiebeginsel) boven artikel 23 (onderwijsvrijheid) staat. 'Onderwijsvrijheid is geen vrijbrief voor ongelijke behandeling', stond er bijvoorbeeld. Die tekst is geschrapt. Slob schrijft nu dat er spanning kan zijn tussen verschillende grondrechten. 'Dit verschijnsel doet zich bij uitstek voor tussen het discriminatieverbod enerzijds en de vrijheidsrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs anderzijds.' De minister stelt dat het discriminatieverbod enerzijds grenzen stelt aan bijvoorbeeld de onderwijsvrijheid, maar dat omgekeerd die vrijheid mede de reikwijdte van het discriminatieverbod bepaalt. Verderop benoemt Slob dat 'scholen in het onderwijs eigen opvattingen kunnen hebben over de (wenselijke) verhouding tussen grondrechten', maar dat de burgerschapsopdracht met zich meebrengt dat 'daarover dialoog plaatsvindt binnen de school waarbij tolerantie, positieve verdraagzaamheid en kennis van en respect voor de basiswaarden cruciaal zijn.'

### **Zorgpunten**

#### Waarom deze wet?

In zijn [briefadvies](#) over het eerste wetsvoorstel verduidelijkend burgerschapsopdracht beval de Onderwijsraad het kabinet aan helder te zijn over aanleiding en aard van het wetsvoorstel. Daar sluit de VGS zich bij aan. Bekend is immers dat veel problemen op het gebied van burgerschap te maken hebben met voornamelijk islamitische (arbeids)migranten en hun nakomelingen en met de komst van grote groepen vluchtelingen. Dat wordt door politici breed erkend. Maar dat wordt niet met

zoveel woorden genoemd in de wet of in de memorie van toelichting. Dat achten wij een gemis, want een juiste van de problemen op burgerschapsgebied is nodig om te komen tot passende oplossingen.

Met instemming verwijzen wij overigens in dit verband naar de [bijdrage](#) van mr. drs. J. van den Brink over de burgerschapswet. Hij stelt dat de staat het onderwijs niet mag inzetten als instrument voor beleidsdoelstellingen.

In zijn [afscheidsrede](#) als hoogleraar Onderwijsrecht aan de Universiteit van Tilburg betoogde prof. dr. Paul Zoontjens dat de ‘aanscherping van eisen voor burgerschapsonderwijs (...) als geroepen komt’: een ‘duidelijker door de wetgever bepaald beeld van burgerschap kan het gat vullen dat wat betreft zingeving en oriëntatie op de meeste scholen bestaat.’

Als dát de doelstelling van de wet zou zijn, neemt de VGS daar krachtig afstand van. Ja, scholen hebben de plicht leerlingen kennis bij te brengen over bijv. de democratische rechtsstaat en de geschiedenis van ons land. Maar het is *niet* de taak van de staat om via burgerschapswetgeving aan zingeving te doen of om een bepaalde moraal op leerlingen over te dragen. Dat druist in tegen de vrijheid van burgers (en zeker voor minderheden is die van belang) om er hun eigen religieuze, levensbeschouwelijke en ethische opvattingen op na te houden en die op school te laten overdragen aan hun kinderen.

Slob beoogt met zijn wetsvoorstel om diverse onderwijswetten te wijzigen en daarin op te nemen dat het onderwijs ‘actief burgerschap’ en ‘sociale cohesie’ bevordert. De sociale cohesie in ons land is er het meest mee gediend als iedereen zijn leven zou richten naar datgene wat God van ons vraagt in de Bijbel. Salomo zegt daarover in het Bijbelboek Prediker, hoofdstuk 12 vers 13: “Vrees God en houd Zijn geboden, want dit betaamt alle mensen.” Wij roepen de minister – die deze tekst zeker kent – op om dit als uitgangspunt te kiezen voor zijn wetsvoorstel.

### Basiswaarden

In de opsomming van basiswaarden mist de VGS nog steeds de allerbelangrijkste waarde: God liefhebben boven alles. Ook een verwijzing naar de christelijke oorsprong van de Nederlandse basiswaarden ontbreekt helaas.

De VGS vraagt zich echter af waarom de wetgever het nodig vindt de basiswaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) te expliciteren en te definiëren en daarvoor respect te eisen. Wij achten het vooral van belang dat burgers in Nederland weten hoe de democratische rechtstaat werkt en dat iedereen zich conformeert aan de spelregels. Daarbinnen moet maximale vrijheid zijn voor burgers om er hun eigen waarden op na te houden, om afwijkende standpunten in te nemen en om onderling van mening te verschillen. Vanuit welke bronnen en houdingen burgers participeren in de democratie en wat zij vinden, zou voor de overheid niet ter zake moeten doen. Bij die vrijheid hoort wat ons betreft ook de vrijheid om de spelregels ter discussie te stellen, met dien verstande dat niet wordt getornd aan de rechtstaat als zodanig (en dat bijvoorbeeld niet via democratische weg een dictatuur wordt ingevoerd of ruimte wordt gecreëerd voor de sharia).

Voor terughoudendheid bij het benoemen van basiswaarden is des te meer reden omdat de relatief beknopte opsomming die nu in de wettekst staat, later gemakkelijk kan worden uitgebreid en kan worden benut om scholen te vragen nóg meer waarden over te dragen.

Bovendien zij opgemerkt dat er tussen de nu genoemde basiswaarden onderling ook al spanning kan zijn. Zelfs is het zo dat de vrijheid van de een kan botsen met de vrijheid van de ander.

De wetgever zou niet moeten gaan over de inhoud en strekking van het burgerschapsonderwijs, zeggen wij de Onderwijsraad na. Overheidstoezicht moet gaan over de kwaliteit, aan de hand van de door scholen zelf geformuleerde doelstellingen.

### Bemoeienis

De VGS verzette zich er eerder tegen dat het kabinet zich bemoeit met de schoolcultuur. Daarmee treedt de regering in de pedagogisch-didactische vrijheid van besturen. Met die kritiek doet Slob te weinig. Hij schrijft: 'De regering heeft geen aanleiding om te denken dat het voor leraren en scholen problematisch is om te handelen in overeenstemming met de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat. En waar dit wel het geval is, acht de regering dit niet toelaatbaar. De basiswaarden van onze democratische rechtsstaat vormen de ultieme basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame samenleving mogelijk is.' Evenals de Onderwijsraad in zijn briefadvies staan wij afwijzend tegenover de invoering van een wettelijke zorgplicht van het bevoegd gezag voor de schoolcultuur. Ook wij vinden dit een te grote ingreep in de inrichtingsvrijheid.

### Uitvoering

Als de wet in de nu voorliggende vorm van kracht wordt, komt er veel op scholen af: ze moeten 'een heldere visie op en uitwerking van het burgerschapsonderwijs ontwikkelen, de opbrengsten daarvan evalueren en verantwoording daarover afleggen in schoolplan en schoolgids.' En dit is mogelijk nog maar het topje van de ijsberg, want wat brengt dit nog meer met zich mee? En wordt hiermee niet, vragen wij ons af, een papieren tijger geschapen? Gaat het optuigen van deze papierwinkel daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van integratieproblemen en het bevorderen van sociale cohesie? Garanties in die richting biedt de wet niet – en dat kan ook niet.

Dat legt extra druk op de Onderwijsinspectie. Die zal straks moeten achterhalen en aantonen of scholen zich op een adequate wijze kwijten van hun aangescherpte burgerschapsopdracht. Hoewel we blij zijn dat Slob de invulling van burgerschapsonderwijs vooral bij de scholen legt en voorschrijft dat de inspectie op onderdelen terughoudend zal zijn, zijn we niet op voorhand gerust op de uitvoering.

Dit wetsvoorstel stelt expliciet dat scholen hun onderwijs dienen vorm te geven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. De VGS onderschrijft dat uitgangspunt. Maar wat als die grenzen steeds strakker worden getrokken door de politieke meerderheid en allerlei Bijbels-genormeerde standpunten (denk bijvoorbeeld aan seksuele diversiteit) niet meer binnen die '[vangrails](#)' passen?

We merken bijvoorbeeld nu al dat van een terughoudende aanpak bij de Onderwijsinspectie weinig te merken is als het gaat over burgerschapsonderwijs. Integendeel: de inspectie loopt in contacten met de scholen al vooruit op wetgeving die nog niet eens van kracht is (ze vraagt scholen zich te gedragen alsof de burgerschapswet al is aangenomen) en stelt hen kritische en bemoeizuchtige vragen over hoe zij bijvoorbeeld invulling geven aan waarden als "autonomie" en "keuzevrijheid". Het benoemen en definiëren van basiswaarden in deze wet biedt de inspectie extra aanknopingspunten om zich met de inhoud van het onderwijs bezig te houden, en met *hoe* de scholen hun burgerschapsonderwijs inrichten. De VGS wil dat juist voorkomen.

Ook op dit punt verwijzen wij met instemming naar opmerkingen hieromtrent van de al aangehaalde mr. drs. J. van den Brink. Hij [schrijft](#) hierover: 'Vanzelfsprekend neemt de onderwijsinspectie deze "verduidelijkte burgerschapsopdracht" te zijner tijd mee in het toezicht. Nu bestaat er op dit punt een risico dat ik graag nu alvast benoem: de bepaling heeft een nogal open karakter (mede een zorgplichtbepaling, die zelfs niet meer voorschrijft dan het zorgen voor een bepaalde "cultuur"...). In

eerdere gevallen bleek het gevolg nogal eens dat de Inspectie in haar beleidsregels nader specificeerde aan welke concrete criteria – naar het oordeel van de Inspectie – moet worden voldaan voor een positief rechtmatigheidsoordeel op dat punt. Dat leidde soms (onbedoeld) tot regeldruk op scholen en een ernstig gebrek aan ervaren professionele autonomie. Daar komt in dit geval bij dat de wettelijke burgerschapsopdracht wettelijk juist om principiële redenen open is gebleven. Een uitdaging aan de Inspectie dus om die openheid volledig intact te laten. Wellicht kan het parlement er nog een rol in spelen om hiervoor waarborgen in te bouwen.’ Waarvan akte.

Ook [Verus-voorzitter](#) Kamphuis merkt terecht op dat er ‘helaas geen wettelijke garantie is dat de toezichthouder zich niet inhoudelijk uitspreekt over keuzes die scholen maken.’ Hij maakt zich daarom zorgen over de effecten van dit wetsvoorstel op de pedagogische vrijheid van scholen. Die zorgen delen wij.

Inzake de uitvoering van de burgerschapswet speelt ook de lopende curriculumherziening een grote rol. Daarover schrijft Slob in zijn wet dat ‘met de curriculumherziening de nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs een stevige aparte wettelijke basis krijgen, waar nodig uitgewerkt in op die wettelijke basis gebaseerde kerndoelen.’

De VGS volgt met grote belangstelling waartoe deze processen leiden en hoe de uitwerking van de burgerschapsopdracht in kerndoelen en eindtermen en onderwijsinhouden uitpakt. Voor ons geldt als harde eis dat het ‘hoe’ van het burgerschapsonderwijs te allen tijde bij de scholen moet blijven liggen. Wat dat betreft, zijn we het helemaal eens met Slob als hij stelt dat ‘het primaat voor de invulling van het burgerschapsonderwijs daarmee bij de scholen ligt.’

#### Ruimte voor onderscheid

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat twee uitgangspunten gaan gelden als deugdelijkheidseis:

- Dat scholen hun onderwijs dienen vorm te geven binnen de grenzen van de democratische rechtstaat;
- Dat discriminerende uitlatingen en handelingen op school verboden zijn.

De VGS vraagt zich af wat hiervan de consequenties zijn. Blijft Bijbelgetrouw onderwijs voluit mogelijk, ook als meerderheidsopvattingen in ons land (bijv. over gelijkheid van mannen en vrouwen, over seksuele diversiteit, over het huwelijk et cetera) steeds verder af komen te staan van christelijke opvattingen en principes? Het recht op gelijke behandeling krijgt bijvoorbeeld een steeds sterkere nadruk; dat schuurt steeds vaker met andere grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en van onderwijs. Is het straks plicht om meerderheidsopvattingen over discriminatie over te nemen, ook als die afwijken van de Bijbelse principes van de school? De VGS roept de politiek op om te waarborgen dat het christelijk onderwijs zoals dat tot op heden gestalte krijgt, dezelfde ruimte en vrijheid blijft genieten.

#### Invoeringsdatum

Slob wil de wet laten ingaan ‘met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerstvolgende nieuwe schooljaar dat van start gaat nadat het voorstel tot wet is verheven.’ Bepaalde onderdelen kunnen volgens hem mogelijk al eerder in werking treden.

De VGS vraagt de politiek scholen voldoende tijd te geven om zich goed voor te bereiden en derhalve een ruime termijn te hanteren. De eisen aan scholen gesteld zijn veelomvattend (zie hierboven); daar mag dan ook iets tegenover staan.

### **Voorlopige conclusie**

De VGS plaatst kritische kanttekeningen bij deze wet. Op enkele wezenlijke punten hebben wij onze zorgen geuit. Die betreffen de wet zelf, maar met nadruk ook de uitvoering (i.c. optreden inspectie en uitwerking van het burgerschapsonderwijs in kerndoelen en eindtermen).

Kamer en kabinet roepen wij op om in de parlementaire behandeling aan onze zorgpunten tegemoet te komen. Ons uiteindelijke oordeel over de wet zal in belangrijke mate afhangen van de manier waarop de politiek die handschoen oppakt.