



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs



Brief aan leden Eerste Kamer over aandachtspunten met betrekking tot het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht

datum	8 januari 2021	Contactpersoon	Dico Baars
onderwerp	Wetsvoorstel burgerschapsopdracht	E-mail / mobiel	dbaars@verus.nl / 06-30617460

Geachte leden van de Eerste Kamer,

In deze brief zetten we enkele aandachtspunten op een rij met betrekking tot het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht.

1. **Verhouding algemene burgerschapsopdracht en kerndoelen:** de reikwijdte van het inspectietoezicht dient vooral betrekking te hebben op de vraag of scholen in voldoende mate verantwoording afleggen over de wijze waarop zij het burgerschapsonderwijs vormgeven en niet op de inhoudelijke keuzes die de scholen daarbij maken. Vraag de minister om meer duidelijkheid te geven over de verhouding tussen de algemene burgerschapsopdracht en de kerndoelen.
2. **Terughoudende rol Inspectie:** een terughoudende rol van de inspectie ten aanzien van (de inhoud van het) burgerschapsonderwijs is noodzakelijk, zeker daar waar het gaat over de vaardighedencomponent. Vraag daarom aandacht voor een helder en objectiveerbaar kader waarmee de toezichthouder zijn rol kan vervullen, zodat er ook echt sprake is van terughoudendheid.
3. **Reikwijdte van de zorgplicht:** vraag de minister om scholen en inspectie handvatten te geven om te bepalen wat de reikwijdte van de voorgestelde zorgplicht is. Dat voorkomt verschil van inzicht over toepassing en handhaving.

Wij verzoeken u om bovenstaande punten mee te nemen in uw verdere behandeling van het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht. Uw bijdrage kan als onderdeel van de parlementaire behandeling helpen in een correcte toepassing en uitvoering van het wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

Gökhan Coban (directeur-bestuurder ISBO)
Berend Kamphuis (voorzitter college van bestuur Verus)
Pieter Moens (college van bestuur VGS)
Edward Moolenburgh (directeur VBS)

Toezicht

Burgerschap is een belangrijke wettelijke opdracht voor het onderwijs. In een democratische samenleving ligt er een taak bij alle scholen om zorg te dragen voor burgerschapsvorming. Dat is niet verwonderlijk, want onderwijs speelt een belangrijke rol in de toerusting van kinderen en jongeren voor hun latere leven, inclusief het samenleven met anderen. Onze leden vinden deze taak belangrijk en nemen de opdracht dan ook serieus. Scholen hebben zelf een bijdrage te leveren, vanuit hun eigen tradities, geschiedenis en pedagogische keuzes. Zo kunnen zij het mooie en waardevolle in die tradities ook zichtbaar maken voor (en delen met) de nieuwe generaties. Dat de overheid voorschrijft dat scholen aan burgerschap moeten werken, staat zelden ter discussie. Toch waarschuwt bijvoorbeeld de Onderwijsraad [in zijn advies over dit wetsvoorstel](#) dat juist bij burgerschapsonderwijs de balans tussen vrijheid en overheidszorg makkelijk verstoord kan raken. Burgerschapsonderwijs raakt namelijk al snel aan pedagogische opvattingen, religie en levensovertuigingen.

1. Verhouding algemene burgerschapsopdracht en kerndoelen

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat als een school voldoet aan de algemene burgerschapsopdracht, dat nog niet inhoudt dat een school daarmee voldoet aan de kerndoelen. Het omgekeerde geldt ook: als een school voldoet aan de kerndoelen, betekent dat nog niet dat een school daarmee voldoet aan de algemene burgerschapsopdracht. Dat scheidt veel verwarring. Hoe verhouden opdracht en kerndoelen zich nu tot elkaar?

2. Terughoudende rol Inspectie

De burgerschapsopdracht richt zich tot schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs vormt daarbij het uitgangspunt. Het is vooral aan scholen om zelf evenwicht te vinden in het betreffende spanningsveld rond de meest betrokken grondrechten (waaronder gelijke behandeling, godsdienstvrijheid en vrijheid van onderwijs). Het toezicht op de vaardighedencomponent en de beoogde zorgplicht voor de schoolcultuur kan niet anders dan in juridisch opzicht marginaal zijn. De toevoeging in de memorie van toelichting dat het inspectietoezicht op dit punt terughoudend zal zijn, biedt helaas geen garantie dat de inspectie zich niet uitspreekt over de inhoud van de gemaakte keuzes.

Als de minister al vindt dat er duidelijkheid geboden moet worden, dan zou hij de gewenste verhouding tussen de kernwaarden en de interpretatie daarvan zelf moeten bepalen en vastleggen. In de woorden van hoogleraar onderwijsrecht Renée van Schoonhoven: 'Als de wetgever wil voorschrijven wélk evenwicht tussen grondrechten moet worden aangebracht, dan moet hij dat zelf doen. Als de wetgever dat niet wil voorschrijven, dan moet hij ofwel de Inspectie niet de bevoegdheid geven er over te oordelen, ofwel heel duidelijk in de wet vastleggen dat de Inspectie alleen marginaal mag toetsen of het getroffen evenwicht binnen het grondrechtelijke kader valt.'

De Raad van State schrijft in zijn advies bij de wet in dit kader: *Voorkomen zal daarom moeten worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van deze taakopdracht ontstaan.* Want dan hebben we straks misschien de onduidelijkheid over de inhoud van het burgerschapsonderwijs weggenomen, maar nieuwe onduidelijkheid gecreëerd voor scholen, namelijk tot waar het inspectietoezicht reikt. We willen voorkomen dat dat een bron van ergernis wordt, want dat zou afbreuk doen aan de goede relatie die er nu veelal is tussen scholen en de toezichthouder. Die relatie moeten we niet onnodig belasten.

3. Reikwijdte zorgplicht

De voorgestelde zorgplicht is – zoals de Onderwijsraad reeds aangaf – onnodig. Desondanks wil minister Slob tot invoering daarvan overgaan. De toevoeging in zijn memorie van toelichting dat de inspectie op dit vlak terughoudend zal toetsen, vinden we mager. Overigens bevat de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) reeds de bepaling dat de inspectie haar taken verricht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs (artikel 4, eerste lid). Noch de toevoeging, noch de WOT garandeert dat de inspectie afziet van een inhoudelijk oordeel over keuzes van het bevoegd gezag daar waar deze raken aan de richting van de school. Vraag de minister daarom om scholen en inspectie handvatten te geven om te bepalen wat de reikwijdte van de voorgestelde zorgplicht is. Dat voorkomt verschil van inzicht over toepassing en handhaving.

In de beantwoording van minister Slob van vragen uit de Tweede Kamer over het thematisch onderzoek, viel ons op dat hij enerzijds – terecht – zegt dat de inspectie niet de bevoegdheid heeft om leermiddelen *an sich* te toetsen. Wel, voegt hij daar dan aan toe, kan ‘de toepassing van leermiddelen en in welke context zij worden geplaatst, worden meegenomen in het toezicht.’ Is dat, zo vragen wij ons af, niet de facto tóch een vorm van bemoeienis met leermiddelen introduceren (en doet dat geen afbreuk aan de vrijheid van onderwijs)? Want stel dat de inspectie niets mag zeggen over de inhoud van leermiddelen, maar wel mag zeggen dat de school ze beter niet kan gebruiken, of de inhoud ervan tijdens de les openlijk onder kritiek moet stellen omdat de inhoud niet spoot met mainstreamopvattingen, dan zou dat een onwenselijke ontwikkeling zijn.

De Inspectie zal volgens haar opdracht krachtens de WOT moeten toezien op de naleving van deze nieuwe zorgplicht en is verplicht een oordeel te geven in het inspectierapport. Ze zal tevens in het inspectierapport haar bevindingen geven in het kader van het stimulerend toezicht. Het oordeel kan leiden tot een interventie en uiteindelijk inhouding van de bekostiging en sluiting van een school, al zal de toetsing door de Inspectie terughoudend moeten zijn volgens de WOT. Een schoolbestuur heeft echter nauwelijks juridische mogelijkheden om dit oordeel aan te vechten bij de rechter. Komt de rechter, nadat de inspectie heeft geoordeeld, dan nog wel toe aan de afweging tussen de vrijheid van onderwijs en andere (grond)rechten? Het risico is groot dat in die situatie de vrijheid van onderwijs niet (meer) als uitgangspunt kan dienen.