



Aandachtspunten behandeling Eerste Kamer Wetsvoorstel Burgerschapsopdracht d.d. 8 juni 2021

VBSO/VGS

3 juni 2021

Burgerschapsvorming vanuit de schoolidentiteit

Algemeen gedeelde uitgangspunten

Burgerschapsvorming op school is **bijzonder belangrijk**. Het gaat om de ontwikkeling van kinderen in wat ze nodig hebben in onze samenleving. Een integraal doordachte benadering is van belang omdat diverse perspectieven nodig zijn: sociaal, historisch, levensbeschouwelijk, moreel, cultureel, politiek, staatsrechtelijk, biologisch – voor de hand ligt dat burgerschapsvorming effectiever is wanneer die benaderingen op elkaar afgestemd zijn.

Duidelijk is ook dat burgerschapsvorming meer inhoudt dan enkel kennis overdragen over hoe de democratische rechtsstaat werkt. Om verantwoordelijkheidsbesef bij te brengen bij kinderen is een **moreel perspectief** essentieel. Dit geldt temeer nu de burgerverantwoordelijkheid weliswaar ook speelt in het grote verband van de Nederlandse democratie, maar allereerst begint in de eigen sociale omgeving. En moreel besef van de principes als onderlinge tolerantie, vreedzaamheid, burgerverantwoordelijkheid en maatschappelijke vrijheden is van belang. En dit moreel perspectief is weer niet los te zien van religieuze of **levensbeschouwelijke uitgangspunten** over een goed leven.

Visie VGS-/VBSO-scholen

In het christelijk onderwijs (aansluitend bij de opvoeding) dat VGS en VBSO voorstaan, gaat het om een leven in **liefde** tot de Heere God en **dienstbaarheid** aan elkaar. Ook **gehoorzaamheid** aan de overheid en maatschappelijke **verantwoordelijkheid** zijn belangrijke Bijbelse waarden. En bij naastenliefde hoort: **respect** voor eenieder om je heen. Oprechte belangstelling in de persoon, overtuiging en gevoelens van de ander. Ook se benadering van seksuele diversiteit moet gebeuren vanuit dit respect.

Hiermee is ook de waardering gegeven voor de **basiswaarden** van de democratische rechtsstaat: burgerverantwoordelijkheid voor het algemeen belang en de democratie, instituties waarin zonder uitsluiting mensen elkaar aan het nodige helpen, en een overheid die daarom de grenzen van de rechtstaat respecteert.

(On)mogelijkheden voor de wettelijke burgerschapsopdracht

Nu leven we in Nederland met mensen van allerlei geloven en overtuigingen samen, en houdt de staat in deze **rechtstaat** zich verre van het via wetgeving opleggen van religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen. Dat betekent dat deze burgerschapsbepaling **in die morele vorming geen dwingende werking** uitoefent. Dat strookt ook niet met het EVRM (art. 2 Eerste

Protocol), waarin het recht van ouders wordt beschermd dat hun kinderen onderwijs kunnen krijgen in lijn met hun levensbeschouwelijke opvattingen.

Goed dat in onze democratie de verschillende politieke partijen debatteren over staat en samenleving, het evenwicht tussen vrijheidsrechten en gelijkheidsbeginsel. Opmerking verdient dat de minister ook in de Memorie d.d. 8 april 2021 terecht herhaalt dat de visie op dit evenwicht aan de scholen moet worden overgelaten. Het feit dat het respect voor diversiteit en het gelijkheidsbeginsel door het amendement-Van den Hul c.s. ook expliciet in de bepaling is terechtgekomen, doet hieraan dus niet af. Dat kan ook niet omdat de rechtsstaat ook inhoudt dat de staat niet voorschrijft hoe binnen vrije burgergemeenschappen het beginsel van gelijke menselijke waardigheid wordt ingevuld. Daarvoor zijn er de vrijheidsrechten.

Het is immers staatsrechtelijk onjuist als partijen hun visie ook presenteren in dit debat over de burgerschapsopdracht, als de **onbetwistbare kern** van de democratische rechtsstaat. Die onbetwistbare kern heeft in onze plurale democratie noodzakelijkerwijs een veel bredere reikwijdte dan de visie van een Kamermeerderheid.

Basiswaarden, minderheidsethiek en sociale cohesie

En op dit punt is het voorliggend wetsvoorstel voor te veel uitleg vatbaar. In de diverse nota's benadrukt de minister de eigen invulling die scholen vanuit hun identiteit hieraan geven, en ook de terughoudendheid die de Inspectie zal betrachten in het **toezicht**, met name op de visie van de school. Maar ook spreekt de minister van "scherp toezien of de visie conform de wettelijke eisen in de onderwijspraktijk tot uiting komt". In andere passages: terughoudend toezicht op de invulling van de "interpretatieruimte", maar scherp toezicht op de vraag of dit binnen de wettelijke kaders blijft.

Vragen aan de minister:

- ➔ *Is het spreken over "interpretatieruimte" voor scholen niet veel te zuinig, gelet op het rechtsstatelijk uitgangspunt dat de staat geen morele sturing geeft? Of is het uitdragen van morele minderheidsopvattingen alleen binnen strakke grenzen toegestaan? En is kritiek op de huidige Grondwet en bijvoorbeeld de huwelijkswetgeving mogelijk, mits met respect voor het feit dat deze wetgeving nu geldt? De bestaande (Grond)wetgeving is nu eenmaal niet in beton gegoten, maar wordt vrijwel doorlopend bediscussieerd en gewijzigd.*
- ➔ *De minister geeft aan dat "homoseksuele personen niet mogen worden afgewezen", o.a. in de schoolcultuur. Ook op onze scholen willen we inderdaad geen personen afwijzen of veroordelen vanwege hun geaardheid. Voor alle duidelijkheid: **betekent dit voor de regering dat scholen ook de klassiek-christelijke levensvisie mogen uitdragen waarin seksualiteit niet je identiteit bepaalt, maar aan het man-vrouw-huwelijk is verbonden? Uiteraard verbonden met respect voor iedereen die hier anders over denkt, of zich anders voelt of anders leeft.** De visie op huwelijk en seksualiteit (waarbij dat respect zeker essentieel is) is voor onze scholen rechtstreeks verbonden met onze levensovertuiging. Andere opvattingen (bijvoorbeeld meer vanuit individuele zelfbepaling) houden ook direct verband met mens- en levensvisie. De staat kan bij de burgerschapsopdracht hierin dus geen dwingende keuze maken.*
- ➔ *De 8 (voorbeelden van) **basiswaarden** die de minister op p. 29 van de MvA d.d. 8 april 2021 noemt, staan niet in de wet. Kan de minister bevestigen dat de Inspectie dit gegeven verdisconteert in het toezicht? Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat een school het aspect 'autonomie' aanduidt en uitwerkt als 'persoonlijk-gewetensvolle verantwoordelijkheid' waarmee de school toch duidelijk binnen de grenzen van de wet blijft.*

Wat ons betreft: wanneer ook deze wet daadwerkelijk de onderwijsvrijheid wil respecteren, dan kan het niet gaan om interpretatieruimte, maar om de **morele vrijheid** om basiswaarden te benoemen en uit te werken. Ook als het gaat om opvattingen die niet stroken met de niet-religieuze ethiek van de maatschappelijke meerderheid. Juist nu zich over waarden als autonomie en zelfbepaling een duidelijke **meerderheidsvisie** aftekent, is van belang te onderkennen dat een (christelijke) minderheid niet in wetgeving of inspectietoezicht een **ethiek** mag worden ontzegd die de menselijke identiteit anders fundeert en meer de waarde van dienstbaarheid benadrukt – met respect voor ieder mens. Juist in de democratische rechtsstaat is die zelfbeheersing bij de meerderheid essentieel. De toelichting van de minister is op dit punt te zeer ambivalent: “Dat laat onverlet dat scholen ruimte blijven houden voor het uitdragen van hun identiteit binnen het onderwijs dat zij geven, ook als daar binnen de samenleving verschillend over gedacht wordt of als er sprake is van een mogelijk minderheidsstandpunt. Een school mag dat echter nooit op een wijze doen die zou leiden tot een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat of op een manier die zou leiden tot een onveilig schoolklimaat.”

Vraag aan de minister:

- ➔ *Wekt deze passage niet enigszins de – onwenselijke – indruk dat minderheidsstandpunten alleen toelaatbaar zijn zolang die passen binnen de basiswaarden van een meerderheidsethiek?*

Sociale cohesie is van groot belang. Maar die bevorderen we niet met algemene waarden in de wetgeving waaraan scholen verplicht zijn die te onderwijzen. Sociale cohesie is veelmeer gediend door alle scholen juist ruimte te geven om leerlingen een sterke identiteit mee te geven op basis van opvattingen die de school en de ouders samen delen. Daardoor voed je kinderen op tot zelfstandige burgers die weten wie ze zijn en waar ze voor staan en juist daardoor goed in staat zijn om te participeren in een pluriforme samenleving. Dat blijkt uit onderzoek en dat wijst de praktijk op onze scholen ook uit: onze leerlingen vinden uitstekend hun weg in de maatschappij.

Het “aanboren” van gemeenschapszin op kleinere schaal zal over het algemeen niet leiden tot parallele samenlevingen, maar ook cohesie op het niveau van onze democratie versterken. Er is geen structurele aanleiding om aan te nemen dat scholen hun onderwijsvrijheid en verantwoordelijkheid zelf niet aankunnen, waar het gaat om de steun voor de democratische rechtsstaat. Er is daarmee ook geen reden voor een strenge wetsbepaling en scherp toezicht.

Inspectietoezicht en voorspelbare wetgeving

Eén van de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel: verplichtingen, zeker wanneer deze vrijheden inperken, berusten altijd op een formele wet. En die wet moet dan ook voldoen aan rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Dit is temeer van belang gelet op de bovenstaande aandachtspunten bij de invulling van de begrippen “basiswaarden” en “schoolcultuur”.

Vragen aan de minister:

- ➔ *Waarop moet de Inspectie nu precies “scherp toezien”, gegeven het feit dat de school in ieder geval vrij is om de eigen levensbeschouwelijke visie te formuleren en door te vertalen?*
- ➔ De **onderzoekskaders** worden uiteindelijk ook, op voordracht van de Inspectie en na overleg met het onderwijsveld, vastgesteld. Inderdaad is sprake geweest van overleg, maar dit heeft nog niet geleid tot duidelijkheid over hoe de Inspectie het toezicht zal vormgeven en evenmin hoe de visie van het onderwijsveld daarin verdisconteerd wordt. De nu opgestelde concept-onderzoekskaders zijn over burgerschap nog abstract en bovendien vonden de tot

nu toe gehouden overleggen plaats terwijl de parlementaire behandeling van de wet nog niet afgerond is (dat is niet alleen voorbarig, maar maakt het ook onmogelijk om de parlementaire geschiedenis bij het overleg te betrekken). Over de uitwerking in standaarden is nog geen overleg geweest. *Hoe zal de Minister de invloed van het onderwijsveld verder vormgeven, mede gelet op de wens die ook in de Tweede Kamer breed leefde om die invloed te waarborgen?*

- De “zorgplicht voor de schoolcultuur” is op kritiek gestuit, omdat een zodanig open geformuleerde zorgplicht voor het bevoegd gezag veel rechtsonzekerheid met zich brengt, evenals het risico dat dit in het toezichtskader leidt tot pseudo-regelgeving. Ook de Raad van State adviseerde daarom: “De Afdeling acht de zorgplicht voor het bevoegd gezag, geformuleerd in artikel 8, lid 3a, van de WPO te onbepaald, mede in het licht van het hiervoor genoemde spanningsveld [tussen diverse grondrechten, VBSO/VGS] waarbinnen die plicht moet worden ingevuld. Zij adviseert daarom de voorgestelde zorgplicht te vervangen door een verplichting voor het bevoegd gezag om verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij zorgdragen voor een klimaat waarin leerlingen en bij het onderwijs betrokken personeel gestimuleerd worden om te handelen in overeenstemming met de waarden van de democratische rechtsstaat.”

Hoe waarborgt de minister (wanneer de wet toch zou worden aangenomen) dat de risico's van rechtsonzekerheid en pseudo-regelgeving worden voorkomen?

- Terecht schrijft de minister dat de overheid geen bevoegdheden heeft inzake de inhoud en de keuze van **leermiddelen**. *Wat bedoelt de minister dan echter met de passage: “Leermiddelen kunnen echter ook worden toegepast op een wijze die leidt tot strijdigheid met de burgerschapsopdracht en in dat geval zal de inspectie handhaven”? Is de inhoud van leermiddelen de facto dan toch – zij het in combinatie met de reflectie die school erop geeft – voorwerp van overheidstoezicht?*

Vragen over uitvoeringstoezeggingen

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht “in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer en inhoudelijk experts met urgentie een concrete uitwerking van de gemeenschappelijke kern voor scholen te ontwikkelen, inclusief tijdspad, waarbij het verbeteren van de burgerschapsopdracht centraal staat, en de Kamer hierover voor maart 2021 te informeren.” (Motie met kamerstuknummer: 35352-22)

- *Wat is de stand van zaken? Voor zover ons bekend, zijn hierin nog geen stappen gezet. Wie worden er betrokken bij het uitwerken van de gemeenschappelijke kern? Gelet op de morele lading van de thematiek lijkt het ons noodzakelijk dat van alle richtingen experts betrokken worden.*

De Tweede Kamer heeft voorts (motie van Bruins/Rog, 35352-19) gevraagd om het onderwijs structureel te faciliteren in het professionaliseren, opleiden en ondersteunen van leraren binnen het domein burgerschapsonderwijs, en de profielorganisaties daarbij te betrekken. Medio 2021 zou daarover meer informatie beschikbaar moeten komen.

- *Wat is de stand van zaken? Voor zover ons bekend is er nog geen informatie.*