

Vergaderjaar 2019–2020

**35 352**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 juni 2019 en het nader rapport d.d. 26 november 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 15 januari, 2019, no. 2019000046, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van de huidige bepaling over de burgerschapsopdracht in de onderwijswetten voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Deze aanpassing strekt ertoe de burgerschapsopdracht van het onderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden te verduidelijken. Voorts krijgt de burgerschapsopdracht een meer verplichtend karakter. Ten slotte wordt voorzien in een zorgplicht voor het bevoegd gezag ten aanzien van de schoolcultuur.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de voorgestelde wetswijziging en de noodzaak om de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs in artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO)<sup>2</sup> te verduidelijken. Zij merkt op dat de voorgenomen invulling en aanscherping van het burgerschapsonderwijs geplaatst moet worden in een spanningsveld tussen diverse grond-*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> En tevens in de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES. Hiernaar wordt omwille van de overzichtelijkheid niet steeds verwezen.

*rechten. De wijze waarop in dit spanningsveld een evenwicht wordt gevonden is in de eerste plaats aan de scholen zelf. Dit betekent dat het toezicht door de inspectie op de vaardighedencomponent en de zorgplicht voor de schoolcultuur een terughoudend karakter moet hebben. Dit toezicht dient vooral betrekking te hebben op de vraag of scholen in voldoende mate verantwoording afleggen over de wijze waarop zij aan deze aspecten van het burgerschapsonderwijs vormgeven en niet op de keuzes die de scholen daarbij maken.*

*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 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. Ook het inspectietoezicht op de naleving van deze bepaling dient terughoudend te zijn. In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling tot aanpassing van onderdelen van de tekst en toelichting bij het wetsvoorstel.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 januari 2019, nr. 2019000046, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 juni 2019, nr. W05.19.0014/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van de voorgestelde wetswijziging en de noodzaak om de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs te verduidelijken. De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel gewijzigd en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt.

#### *1. Strekking en doelstelling van de voorgestelde wetswijziging*

*In de voorgestelde bepaling is opgenomen dat het onderwijs actief burgerschap en sociale cohesie moet bevorderen, op een doelgerichte en samenhangende wijze.<sup>3</sup> Vervolgens wordt een gemeenschappelijke kern geformuleerd, waarop het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt. Het betreft «het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens» en «het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving». Daarnaast is een zorgplicht ten aanzien van de schoolcultuur opgenomen: het bevoegd gezag moet zorg dragen voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen, in hun uitingen handelen in*

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 8, derde lid, onder a en b WPO; 11, vierde lid, onder a en b Wet op de Expertisecentra; 17, eerste lid, onder a en b WVO; 10, derde lid, onder a en b WPO BES en 42, eerste lid, onder a en b WVO BES. In het navolgende wordt uitsluitend verwezen naar de voorgestelde wijzigingen in de WPO.

overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten. Ten slotte krijgt het bevoegd gezag de plicht om een omgeving te creëren waarin leerlingen worden gestimuleerd om actief met de omgang met deze waarden te oefenen.<sup>4</sup>

## 2. Belang van de voorgestelde wetswijziging

De regering wil met het wetsvoorstel de burgerschapsopdracht voor het onderwijs verhelderen en een meer verplichtend karakter geven. Gelet op de huidige maatschappelijke omstandigheden en gezien de open, relatief vrijblijvende wettelijke opdracht zoals deze sinds 2006 luidt, acht de Afdeling dat begrijpelijk en gerechtvaardigd.<sup>5</sup>

De huidige wettelijke opdracht houdt in dat scholen gestalte moeten geven aan de daarin genoemde aspecten van integratie, maar laat conform het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet aan scholen veel ruimte.<sup>6</sup> De huidige burgerschapsopdracht houdt in dat scholen slechts met die opdracht in strijd handelen indien zij «op geen enkele wijze wensen gestalte [te] geven aan deze integratiedoelstellingen».<sup>7</sup>

In 2012 stelde de Onderwijsraad dat deze formulering van de burgerschapsopdracht aan scholen te weinig een inhoudelijk kompas biedt om hun burgerschapsonderwijs vorm te geven.<sup>8</sup> In zijn advies over de consultatieversie van het voorliggende wetsvoorstel wijst de Onderwijsraad erop dat veel scholen zoekende zijn als het gaat om het antwoord op de vragen wat burgerschap betekent en hoe zij daaraan invulling kunnen geven. Een duidelijke, wettelijke opdracht zou hierbij behulpzaam zijn, aldus de Onderwijsraad.<sup>9</sup>

Daarnaast maken ontwikkelingen in de samenleving het begrijpelijk dat de regering tot dit wetsvoorstel is gekomen. Zo wijst de Inspectie van het Onderwijs erop dat de maatschappelijke betekenis van adequaat burgerschapsonderwijs toeneemt, omdat gevoelens van onzekerheid op het sociaal-economische en sociaal-culturele domein, maatschappelijke tegenstellingen en vragen rond integratie en diversiteit steeds meer druk lijken te zetten op de samenleving.<sup>10</sup> De Onderwijsraad constateert zorgen omtrent individuen die zich in sterke mate identificeren met antidemocratische gemeenschappen ten koste van identificatie met de samenleving als geheel, en benadrukt in dit verband nog eens het belang van burgerschapsonderwijs.<sup>11</sup> Voorts vraagt de commissie-Remkes in haar

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 3, lid 3a WPO; 11, lid 4a Wet op de Expertisecentra; 17, lid 2 WVO, artikel 10, lid 3a WPO BES; artikel 42, lid 2 WVO BES.

<sup>5</sup> Artikel 8, derde lid, WPO luidt: «Het onderwijs: a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.»

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.

<sup>7</sup> Aldus Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 8, p. 2–3. Zie in lijn hiermee de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2011, 201006801/1/H2: «Uit de totstandkomingsgeschiedenis leidt de Afdeling af, dat artikel 8, derde lid, aanhef en onder b [van de WPO] aan scholen een grote vrijheid laat bij het vormgeven aan de doelstellingen van burgerschapsvorming en integratie, en het bevoegd gezag daarmee alleen in strijd handelt indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie».

<sup>8</sup> Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*, augustus 2012, p. 25–26.

<sup>9</sup> Onderwijsraad, *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*, 27 september 2018 (hierna: Onderwijsraad 2018), p. 3.

<sup>10</sup> Inspectie van het Onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016, p. 18.

<sup>11</sup> Onderwijsraad 2018, p. 4.

*eindrapport aandacht voor een betere inbedding van democratisch burgerschap ter versterking van het parlementair stelsel, waaraan wat haar betreft invulling moet worden gegeven door de positie van de vakken staatsinrichting, maatschappijleer en geschiedenis in het voortgezet onderwijs te versterken.<sup>12</sup>*

*Met de regering is de Afdeling van oordeel dat burgerschapsvorming in het onderwijs van groot belang is. Gelet op de vrijblijvendheid van de huidige wettekst en in het licht van de geschetste ontwikkelingen in de samenleving, onderschrijft zij het streven gericht op het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht.*

### *3. Uitgangspunten bij de aanscherping van de burgerschapsopdracht*

*Het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van de pluriformiteit die, zoals in de memorie van toelichting terecht wordt onderkend,<sup>13</sup> een wezenskenmerk vormt van de democratische rechtsstaat. Dit wezenskenmerk vindt uitdrukkelijke waarborging in de Nederlandse constitutionele rechtsorde door de grondwettelijke gelijkheidsnormen,<sup>14</sup> de klassieke vrijheidsrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet, en de neutraliteit van de overheid.<sup>15</sup>*

*Deze pluriformiteit vindt voor het onderwijs een specifieke waarborg in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel wordt in het wetsvoorstel als uitgangspunt genomen bij de beoogde verduidelijking van de burgerschapsopdracht.<sup>16</sup> In deze grondwetsbepaling wordt de bevoegdheid van de overheid met betrekking tot het onderwijs geordend, gereguleerd en begrensd, met name met het oog op het bieden van ruimte voor pluriformiteit en vrijheid, en garanties voor gelijkheid en neutraliteit van de overheid en van het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs dient levensbeschouwelijk neutraal te zijn en op een generieke, onpartijdige manier aan religie en levensbeschouwing aandacht te geven.<sup>17</sup> Daarbij heeft het openbaar onderwijs inrichtingsvrijheid. Zo wordt binnen het openbaar onderwijs op gevarieerde wijze aandacht gegeven aan de pluriformiteit aan levensbeschouwingen en opvattingen.*

*Daarnaast heeft het bijzonder onderwijs vrijheid van richting en inrichting: het mag eigen religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen en pedagogische opvattingen in het onderwijs tot uitdrukking brengen.<sup>18</sup> De wetgever dient er dan ook voor te waken dat niet één bepaalde visie op «het goede» en «het goede leven» aan het onderwijs opgelegd wordt.<sup>19</sup> Het is een algemeen aanvaard en gewaardeerd gegeven dat ouders voor hun kinderen de school kunnen kiezen die past bij hun eigen religie, levensbeschouwing en pedagogische visie. Bij de interpretatie van artikel 23 van de Grondwet dienen deze waarden en beginselen die aan de codificatie van de onderwijsvrijheid ten grondslag hebben gelegen leidend te zijn. Deze waarden zijn – naast het uitgangspunt dat de overheid minimum-kwaliteitseisen kan en moet stellen – pluriformiteit en vrijheid; zij vormen een wezenlijk onderdeel van de grondwettelijke regeling van het Nederlandse onderwijsbestel.*

<sup>12</sup> Commissie-Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*, 13 december 2018, p. 18.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.

<sup>14</sup> Artikelen 1 en 3 Grondwet.

<sup>15</sup> Artikelen 3 en 23, derde lid, Grondwet.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 10.

<sup>17</sup> Artikel 23, derde lid, Grondwet.

<sup>18</sup> Artikel 23, vijfde en zesde lid, Grondwet.

<sup>19</sup> Onderwijsraad 2018, p. 8–9.

*Tegelijkertijd spreekt vanzelf dat artikel 23 van de Grondwet niet in isolement, maar in de context van de constitutionele orde en de grondrechtencatalogus in zijn geheel moet worden gezien, en in dat licht uitgelegd moet worden. Dat brengt met zich dat de ruimte die dit grondwetsartikel biedt – de ruimte die deze bepaling aan pluriformiteit geeft – niet absoluut kan zijn.*

- (1) Zo kan de vrijheid van onderwijs niet zo ver reiken, dat met gebruikmaking daarvan de constitutionele orde uitgehold zou kunnen worden. De vrijheid van onderwijs biedt geen ruimte om de democratische rechtsstaat aan te tasten. De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en floreren, en kan niet tolereren dat die vrijheid gebruikt wordt om de mogelijksvoorwaarde van die vrijheid – de democratische rechtsstaat – te ondergraven.<sup>20</sup>*
- (2) Bovendien dienen andere grondrechten – zoals het gelijkheidsbeginsel, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting – bij de uitleg van de vrijheid van onderwijs steeds in het oog te worden gehouden. Dit betekent dat een afweging gemaakt zal moeten worden op het moment dat meerdere grondrechten in het geding zijn.<sup>21</sup>*
- (3) Ten slotte mag van scholen gevergd worden dat zij een positieve bijdrage leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat.*

*Dit wetsvoorstel ziet met name op het derde punt, en betreft de vraag naar de inhoud en mate waarin van scholen een actieve bijdrage gevergd mag worden ten behoeve van het onderhoud en behoud van de democratische rechtsstaat.*

Ik ben verheugd dat de Afdeling het begrijpelijk en gerechtvaardigd acht dat de regering met het wetsvoorstel de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs wil verhelderen en verduidelijken. Enerzijds omdat de huidige wettelijke opdracht scholen te weinig een inhoudelijk kompas biedt en anderzijds omdat de huidige opdracht te weinig verplichtend is. Met de Afdeling, de Onderwijsraad en de commissie-Remkes<sup>22</sup> ben ik inderdaad van mening dat de ontwikkelingen in de samenleving noodzaken tot goed burgerschapsonderwijs.

Voorts ben ik verheugd dat de Afdeling de uitgangspunten deelt die ten grondslag liggen aan het voorstel: duidelijke minimumkwaliteitseisen aan het burgerschapsonderwijs, pluriformiteit als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en de vrijheid van richting en inrichting voor het bijzonder onderwijs. Met de Afdeling ben ik van mening dat dit betekent dat de wetgever niet één levensvisie aan het onderwijs dient op te leggen, en dat – met in acht name van de minimumkwaliteitseisen – het primaat voor de invulling daarvan bij scholen ligt.

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen voor bijzonder onderwijs de ruimte om vanuit de eigen levensbeschouwing het onderwijs in te richten. Maar bij deze vrijheid hoort verantwoordelijkheid. Van groot belang acht ik dat de Afdeling in haar advies onderschrijft dat van scholen gevergd mag worden een *positieve* bijdrage te leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat. De in artikel 23 Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs moet daartoe worden gezien in de context van de constitutionele orde in zijn geheel. Dat betekent dat de ruimte die artikel 23 Grondwet biedt wordt begrensd door andere grondrechten. Deze, ook door de Afdeling onderschreven, meerzijdige visie op de

<sup>20</sup> Onderwijsraad 2018, p. 7.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.

<sup>22</sup> Commissie-Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*, 13 december 2018, p. 18.

vrijheid van onderwijs brengt mee dat wie zich beroept op deze grondwettelijke vrijheid daarmee het constitutionele kader van de staat erkent en alle basiswaarden, ook in hun onderlinge verband, in acht dient te nemen.

#### 4. Grenzen aan uitvoering van het wetsvoorstel door scholen en inspectie

*Met de verduidelijking van de burgerschapsopdracht en het meer verplichtend maken daarvan, wordt volgens de regering enerzijds aan scholen een richtsnoer geboden voor het vormgeven van dat onderwijs. Anderzijds wordt voorzien in aangrijpingspunten voor de inspectie om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. In gevallen waarin de inspectie van oordeel is dat een school buiten deze kaders treedt, zal een bekostigingsmaatregel kunnen worden opgelegd.<sup>23</sup>*

*De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel daadwerkelijk de gewenste duidelijkheid moet bieden om aan de door de regering geformuleerde doelstellingen te voldoen. Dit wordt in de toelichting op zichzelf ook erkend. Tegelijkertijd wordt in de toelichting geconstateerd dat het begrip «burgerschap» complex is en verschillende dimensies, aspecten en betekenissen omvat.<sup>24</sup> Voorts wordt vermeld dat ten aanzien van bepaalde specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen op het gebied van burgerschap, op termijn mogelijk nog nadere uitwerking zal plaatsvinden middels nieuwe kerndoelen en eindtermen in het kader van de integrale curriculumherziening.<sup>25</sup> De Onderwijsraad heeft in dit verband terecht opgemerkt dat een dergelijke nadere uitwerking van de wettelijke burgerschapsopdracht in kerndoelen en eindtermen kan voorkomen dat de inspectie in de lastige positie komt dat zij de wettelijke normen in het kader van haar toezichtstaak zelf verder moet invullen.<sup>26</sup>*

*Thans worden er echter nog geen kerndoelen en eindtermen in verband met de voorgestelde burgerschapsopdracht geformuleerd, en biedt het voorstel ook niet de wettelijke grondslag om die kerndoelen en eindtermen te formuleren. Wel komt uit het wetsvoorstel naar voren dat het burgerschapsonderwijs zich in het bijzonder op twee aspecten dient te richten: (i) de verwerving van kennis in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en van (ii) de sociale en maatschappelijke competenties om in de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving te kunnen functioneren.<sup>27</sup> Uit de consultatiereacties blijkt niettemin dat scholen het nog steeds lastig zullen vinden om aan de hand van deze twee aspecten – in het bijzonder als het gaat om de sociale en maatschappelijke competenties – te overzien wat van hen wordt verwacht bij de invulling daarvan. Gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorshands ontbreken van kerndoelen en eindtermen verwacht de Afdeling dat het ook voor de inspectie in het kader van het toezicht erg lastig zal zijn om te beoordelen of aan de betreffende eisen wordt voldaan.*

*Om – in het licht van het voorgaande – de aspecten van het burgerschapsonderwijs in het wetsvoorstel scherper te duiden, kan aansluiting worden gezocht bij de dimensies van burgerschap die door de Onderwijsraad worden onderscheiden. In het kader van dit wetsvoorstel gaat het met name om de politiek-juridische en de sociaal-culturele dimensie van burgerschap. In de memorie van toelichting worden zij weliswaar*

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.

<sup>24</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2 en paragraaf 11.

<sup>26</sup> Onderwijsraad 2018, p. 14; memorie van toelichting, paragraaf 11.

<sup>27</sup> Memorie van toelichting, Artikelsgewijs.



*genoemd, maar niet nader geëxpliciteerd.<sup>28</sup> De Afdeling merkt hierover het volgende op.*

De Afdeling stelt terecht vast dat met dit voorstel geen nadere uitwerking plaatsvindt in kerndoelen en eindtermen. Het onderhavige voorstel betreft «slechts» de algemene opdracht aan scholen. Die algemene opdracht onderscheidt zich in de onderwijswetten uitdrukkelijk van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Het wettelijk systeem is zodanig dat de nadere inhoudelijke uitwerking in kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs. Zo zijn in bijvoorbeeld de Wet op het primair onderwijs de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, waaronder burgerschap, opgenomen in artikel 8. Artikel 9 regelt de inhoud van het onderwijs, en vormt de basis voor de op de kennisgebieden gebaseerde kerndoelen. Hoewel er een samenhang bestaat tussen deze algemene opdracht en de nadere uitwerking van de inhoud van het onderwijs hecht ik eraan dit onderscheid te respecteren. Ten aanzien van de inhoud van het onderwijs is namelijk een apart ontwikkelingstraject gaande waarin ontwikkelteams zich buigen over de vernieuwing van het curriculum: de integrale herziening van het curriculum voor het funderend onderwijs. De inhoudelijke uitwerking van het burgerschapsonderwijs is onderdeel van deze curriculumherziening. De verwachting is dat met deze herziening ook burgerschap als kennisgebied zal worden toegevoegd aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs. In dit proces wil ik met het onderhavige voorstel niet interveniëren. Het is, zoals ook uiteengezet in paragraaf 2 van de memorie van toelichting, een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting heb ik dit naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling verder verduidelijkt.

Deze algemene burgerschapsopdracht laat op grond van de onder 3 genoemde uitgangspunten bewust veel ruimte aan scholen nu de burgerschapsopdracht nauw kan samenhangen met de geloofsovertuiging of levensbeschouwing van de school. Het bevoegd gezag van de school is ervoor verantwoordelijk de opdracht binnen de wettelijke kaders zelf in te vullen en daarover verantwoording af te leggen in schoolplan en schoolgids. Het primaat voor de invulling van het burgerschapsonderwijs ligt daarmee dus bij het bevoegd gezag. De Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) zal bij het toezicht op alle elementen van de burgerschapsopdracht de vrijheid van onderwijs als uitgangspunt hanteren en zal de invulling op de school derhalve terughoudend toetsen. Scholen zullen – zoals ook de Afdeling en de Onderwijsraad wenselijk achten – niet worden geconfronteerd met toezichtkaders die de invulling van het burgerschapsonderwijs verplichtend voorschrijven. De inspectie zal slechts toetsen of de invulling voldoet aan de wettelijke voorwaarden en grenzen en of de school de eigen invulling in praktijk ook naleeft. In onder meer de paragrafen 5 en 7 van de toelichting was dat reeds uitgangspunt, maar heb ik dit naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling nog eens geëxpliciteerd.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5. Zie in dit verband de Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*, 2012, p. 8; Onderwijsraad 2018, p. 6, 9; vgl. ook Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB, bijlage 1, onder 2. De omschreven dimensies corresponderen met een toenemende mate aan normatief-ethisch gehalte en een dienovereenkomstige afnemende schaal van toelaatbare overheidsinvloed. Genoemd wordt tevens de morele dimensie van burgerschap. Deze dimensie betreft opvattingen over wat geldt als beschaafd en fatsoenlijk gedrag en over morele verplichtingen ten opzichte van medemensen. Moreel burgerschap behoort tot de vrijheidssfeer van burgers; de overheid dient hierin niet te treden.

De regering is met de Afdeling van mening dat sprake is van een complexe opdracht en dat scholen ondersteuning nodig kunnen hebben bij de invulling hiervan. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren tonen aan dat, ondanks dat scholen aangeven belang te hechten aan burgerschapsonderwijs, dit niet vanzelf tot stand komt. De inspectie heeft in haar onderzoek van 2016 aanbevelingen gedaan hoe de verschillende betrokkenen kunnen bijdragen om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs naar een hoger niveau te brengen. Ten aanzien van de rol van de overheid stelt de inspectie dat deze tenminste moet zorgen voor helder geformuleerde doelen in wet- en regelgeving, en duidelijkheid over wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat tot de ruimte van scholen.

Voorts kan van de overheid worden verwacht dat deze zorgt voor de benodigde faciliteiten voor de ontwikkeling van methoden en meetinstrumenten, en het verkrijgen van kennis over effectief burgerschapsonderwijs.<sup>29</sup>

Naast de aanpassing van de algemene opdracht aan scholen is burgerschap, zoals hierboven beschreven, een belangrijk onderdeel van de integrale herziening van het curriculum voor het funderend onderwijs. Scholen worden vanaf 2020 ondersteund vanuit dit traject en voorbereid op een geactualiseerd curriculum. Tevens werk ik samen met scholen en de sectorraden aan kennisdeling op het gebied van visieontwikkeling en schoolcultuur. Ook de huidige door de overheid gefinancierde ondersteuning van scholen op het gebied van burgerschap, waaronder het trainen van leraren hoe om te gaan met spanningen in de klas, door Stichting School en Veiligheid en het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling wordt gecontinueerd.

Tevens bieden de huidige kerndoelen en eindtermen al een basis voor de invulling van de voorgestelde burgerschapsopdracht. Zo schrijven de kerndoelen voor de onderbouw voortgezet onderwijs bijvoorbeeld voor dat leerlingen kennis opdoen van het Nederlandse politieke bestel en het omgaan met en accepteren van diversiteit.<sup>30</sup> Maar ook kerndoelen binnen andere domeinen bieden ruimte om te oefenen met democratische burgerschapsvaardigheden, bijvoorbeeld kerndoel 6 dat samenhangt met het vak Nederlands. Dit kerndoel schrijft voor dat leerlingen leren deelnemen aan overleg, planning en discussie in een groep. De huidige kerndoelen geven daarmee ten dele houvast voor de invulling aan de voorgestelde burgerschapsopdracht. Het wetsvoorstel voegt daar nadere spelregels aan toe. Het stelt de basiswaarden van de democratische samenleving centraal. Scholen dienen deze opdracht op doelgerichte en samenhangende wijze vorm te geven in het onderwijs en daartoe burgerschapsdoelen te bepalen, een doorlopende leerlijn te ontwikkelen, leerlingen ruimte te bieden om te oefenen en het goede voorbeeld neer te zetten.

##### *5. Politiek-juridische dimensie*

*De voorgestelde kenniscomponent van het burgerschapsonderwijs<sup>31</sup> kan nader worden geconcretiseerd aan de hand van de politiek-juridische dimensie van burgerschap. Deze dimensie heeft met name betrekking op de democratische rechtsstaat, de democratische samenleving en de*

<sup>29</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

<sup>30</sup> Voor het primair onderwijs zijn de huidige kerndoelen 34, 35, 36, 37, 38 en 39 relevant voor de uitwerking van de burgerschapsopdracht in het onderwijs. Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn de kerndoelen 35, 36, 38, 43, 44, 45 en 47 relevant.

<sup>31</sup> In onder meer artikel 8, derde lid, onder a WPO.



*spelregels die hieraan ten grondslag liggen, en kan overwegend cognitief worden uitgelegd: zij is gericht op het verwerven van kennis van en inzicht in de hiervoor genoemde aspecten. Leerlingen moeten bijvoorbeeld weten wanneer een staat als «rechtsstaat» kan worden gekwalificeerd en moeten begrip hebben van wat democratie inhoudt. Voor de nadere invulling van dit aspect van het burgerschapsonderwijs kan en moet – totdat in het kader van de curriculumherziening specifieke kerndoelen en eindtermen zijn geformuleerd – aansluiting worden gezocht bij de hiermee samenhangende kerndoelen. De Afdeling wijst op kerndoel 36 voor het primair onderwijs («De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger») en op kerndoel 44 voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs («De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn»).*<sup>32</sup> Aldus ingekleurd is dit aspect reeds nu voldoende ingevuld. Bij het toezicht op de uitvoering van dit aspect van burgerschapsonderwijs door scholen, zou de inspectie zich dan ook op deze kerndoelen moeten richten.

## **6. Sociaal-culturele dimensie**

*De voorgestelde vaardighedencomponent van het burgerschapsonderwijs heeft betrekking op de sociaal-culturele dimensie van burgerschap.*<sup>33</sup> Bij deze dimensie gaat het om betrokkenheid bij de samenleving en de medemens, om hoe mensen met elkaar en met diversiteit in het maatschappelijk verkeer omgaan en om identificatie met sociale verbanden. In het kader van deze dimensie is het van belang dat leerlingen vaardigheden ontwikkelen die erop zijn gericht om hun eigen standpunt onder woorden te brengen en te verdedigen, maar tevens om te onderkennen dat ook andere standpunten op goede gronden kunnen worden verdedigd. Omdat de wijze van invulling van de vaardighedencomponent sterk zal samenhangen met het profiel van de school, zullen scholen bij de vormgeving van dit burgerschapsonderwijs eigen accenten leggen. Die vormgeving zal dus mede afhangen van de richting en inrichting van de betreffende school, en in zekere mate de morele dimensie betreffen. 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. De Afdeling acht het van belang dat het primaat ten aanzien van de invulling van deze opdracht bij de scholen blijft liggen, die – in schoolgids en schoolplan – verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij in het bijzonder aan de vaardighedencomponent van het burgerschapsonderwijs invulling geven.<sup>34</sup> De inspectie dient in het licht van dit primaat het toezicht op dit aspect van het burgerschapsonderwijs met gepaste terughoudendheid te verrichten.

*In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de hiervoor geschetste uitvoeringsmodaliteit van het wetsvoorstel, en meer in het bijzonder op de aard en grenzen van het toezicht door de inspectie.*

De Afdeling adviseert om – gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorhands ontbreken van specifieke kerndoelen en eindtermen – aansluiting te zoeken bij de dimensies van burgerschap die door de Onderwijsraad worden onderscheiden. Dit wetsvoorstel beoogt, los van dergelijke indelingen, een basale gemeenschappelijke kern gericht

<sup>32</sup> Deze kerndoelen worden eveneens genoemd in de memorie van toelichting, paragraaf 2.

<sup>33</sup> In onder meer artikel 8, derde lid, onder b WPO.

<sup>34</sup> Zie in deze richting de memorie van toelichting, Artikelsgewijs.

op kennis, vaardigheden en houding ten aanzien van de basiswaarden van de democratische rechtstaat vast te leggen. De wijze waarop scholen hier – binnen de wettelijke grenzen – invulling aan geven en welke kaders zij hiervoor gebruiken is primair aan hen. Het hanteren van een dergelijke indeling van het begrip burgerschap in dimensies kan scholen, naast de kerndoelen en eindtermen, handvatten bieden bij de uitwerking van het burgerschapsonderwijs. Ik wil er wel op wijzen dat de door de Onderwijsraad en Afdeling aangereikte indeling slechts een indeling is van burgerschap die scholen kunnen hanteren bij de uitwerking van de burgerschapsopdracht. Er zijn meerdere opvattingen over en definities van burgerschap. De analyse van de Afdeling in de onderdelen 5 en 6 van het advies dat de voorgestelde kenniscomponent en vaardighedencomponent (respectievelijk de onderdelen a en b van het voorgestelde eerste lid), van de burgerschapsopdracht corresponderen met de politiek-juridische dimensie en de sociaal-culturele dimensie onderschrijf ik dus slechts ten dele.

Juist omdat burgerschap een niet duidelijk afgebakend begrip is dat voor scholen nauw verbonden kan zijn met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag is ervoor gekozen slechts de kern verplicht te stellen die de diverse visies op burgerschap gemeenschappelijk hebben. Daarbinnen hebben scholen een hoge mate van vrijheid om de opdracht in te vullen.

Die gemeenschappelijke kern omvat de principes en uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Om deze gemeenschappelijke kern op goede wijze aan leerlingen over te dragen is op iedere school een doelgericht en samenhangend onderwijsprogramma vereist (aanhef van de voorgestelde bepaling). Dat onderwijs dient te bestaan uit een kennis- en respectcomponent (onderdeel a van het voorgestelde eerste lid), bijbehorende competenties (onderdeel b) en een schoolklimaat waarin deze democratische spelregels worden voorgeleefd en geoefend (tweede lid).

Onderdeel a bevat zoals de Afdeling terecht stelt met name de kenniscomponent. Het gaat om kennis van de democratie en de rechtsstaat zelf, alsmede de grondrechten. Voor de invulling van dit aspect dient aansluiting te worden gezocht bij de door de Afdeling genoemde hiermee samenhangende kerndoelen.<sup>35</sup> Daarnaast is kennis van en inzicht in de achterliggende abstracte basiswaarden van belang: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Deze abstracte waarden vormen de basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame, pluriforme samenleving mogelijk is. Een samenleving, gebaseerd op deze waarden, is een historische verworvenheid van grote waarde. Het onderwijs dient inzicht in, kennis van en respect voor de betekenis van deze waarden te bevorderen. Alsook in de onderlinge spanning die die waarden kunnen oproepen. De school dient leerlingen te leren reflecteren op de wijze waarop met die spanningen kan worden omgegaan zodat het inzicht in

---

<sup>35</sup> Aan de kenniscomponent uit onderdeel a wordt voor het primair onderwijs hoofdzakelijk invulling gegeven door kerndoel 36 («De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger»). Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs betreft het kerndoel 44 («De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken zijn»).

het functioneren van de basiswaarden, ook in hun onderlinge samenhang, wordt bevorderd.<sup>36</sup>

Leren functioneren in de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving vergt niet alleen theoretische kennis en respect, maar vereist ook competenties. Daarom verplicht onderdeel b scholen ertoe leerlingen de bijbehorende houding en vaardigheden bij te brengen. Het gaat dan – zoals de Afdeling ook stelt – inderdaad niet enkel om het functioneren in een politiek systeem, maar ook om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. De school kan bij de invulling steun onttelen aan de sociaal-culturele dimensie van burgerschap zoals de Onderwijsraad die beschrijft. Met de Afdeling ben ik van mening dat de wijze waarop deze competenties worden bevorderd sterk zal samenhangen met het profiel van de school. Ook ten aanzien van dit aspect van de burgerschapsopdracht geldt dat het primaat ten aanzien van de invulling van deze opdracht bij scholen ligt en dat de inspectie terughoudendheid betracht ten aanzien van het toezicht daarop (zie ook onder 4). Wel zal het bevorderen van democratische competenties herkenbaar onderdeel moeten vormen van het onderwijs, waarbij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bijvoorbeeld noemt: waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.<sup>37</sup>

In paragraaf 5 van de memorie van toelichting is bovenstaande ter verduidelijking geëxpliciteerd.

## 7. Zorgplicht

*Het voorstel voorziet tevens in een zorgplicht.<sup>38</sup> Deze zorgplicht geldt voor het bevoegd gezag en is gericht op de schoolcultuur: alle bij het onderwijs betrokken personen moeten in hun uitingen handelen in overeenstemming met democratisch-rechtsstatelijke waarden en een omgeving creëren waarin leerlingen gestimuleerd worden actief te oefenen met de omgang met deze waarden. In de toelichting is vermeld dat de regering hiermee het belang van de school als oefenplaats voor burgerschap wenst te benadrukken. Bestuurders, leraren, ondersteunend personeel en vrijwilligers geven de oefenplaats vorm door het goede voorbeeld te geven en in hun uitingen te handelen in overeenstemming met de democratisch-rechtsstatelijke waarden, aldus de toelichting.<sup>39</sup>*

<sup>36</sup> Ook raakt een aantal (huidige) kerndoelen aan de respectcomponent van onderdeel a. Voor het primair onderwijs betreft het bijvoorbeeld het kerndoel 37: «de leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen» en 38 («de leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met verschillen in opvattingen van mensen»).

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld kerndoel 36 in dit kader belangrijk «de leerling leert betekenisvolle vragen te stellen over maatschappelijke kwesties en verschijnselen, daarover een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan» en kerndoel 43 («de leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit).

<sup>37</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press.

<sup>38</sup> In onder meer artikel 8, lid 3a van de WPO.

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.

*Het zal voor scholen zeer lastig zijn om aan deze norm adequaat invulling te geven. Wat moet worden verstaan onder het handelen «in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat»; en hoe kan de school – als niet voldoende duidelijk is wat zulk handelen inhoudt – een omgeving creëren waarin leerlingen worden gestimuleerd om actief te oefenen met deze waarden? De Afdeling wijst in dit verband bij wijze van voorbeeld op de beantwoording van recente Kamervragen, die zien op de spanning tussen de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van onderwijs en het verbod op discriminatie. De Ministers antwoordden dat scholen ruimte hebben om een eigen invulling te geven aan hun burgerschapsonderwijs, maar dat deze invulling niet in strijd mag komen met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in welk kader zij naar het onderhavige wetsvoorstel verwijzen. Wat dit betekent voor het voorgelegde geval<sup>40</sup> wordt echter niet duidelijk. Uit deze beantwoording blijkt, dat het heel lastig is om zelfs in een concrete casus antwoord te geven op de vraag of een uitlating van een bij het onderwijs betrokken persoon al dan niet moet worden aangemerkt als een handeling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat als bedoeld in dit wetsvoorstel. De tekst van het voorliggende wetsvoorstel en de toelichting hierbij is op zichzelf dan ook onvoldoende specifiek.*

*De vraag is derhalve of de voorgestelde zorgplicht voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn. Als scholen en inspectie geen handvatten hebben om te bepalen wat de reikwijdte van deze zorgplicht is, bestaat het gevaar dat er verschil van inzicht ontstaat over de wijze waarop de inspectie hierop toezicht moet houden. Aan de inspectie zouden mogelijk de benodigde handvatten kunnen worden geboden door het opnemen van een toetsingskader in de voorgestelde bepaling. Dat aanvulling van de bepaling in deze zin echter heel lastig is, blijkt uit de wijze waarop invulling is gegeven aan de zorgplicht die is opgenomen in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). Daarin is vastgelegd dat instellingen voor hoger onderwijs en hun vertegenwoordigers in het kader van de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (min of meer: burgerschap op het niveau van het hoger onderwijs) ten minste moeten voldoen aan de eis dat zij zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen,<sup>41</sup> een eis die concreter is dan de voorgestelde instructienorm dat betrokkenen handelen «in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat». Het toetsingskader dat moet worden gehanteerd door de commissie die is ingesteld om de Minister te adviseren over of instellingen aan deze zorgplicht hebben voldaan, is zeer complex. Of een uiting discriminatoir is, zal moeten worden gezien aan de hand van bestaande wet- en regelgeving, uitgelegd volgens eerdere uitspraken van de (straf)rechter en het College voor de Rechten van de Mens. Voorts moet worden beoordeeld of die uiting anderszins flagrant in strijd is met de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtstaat en of de uiting – gelet op de context waarin deze is gedaan – valt onder een grondrecht, de academische vrijheid of een ander fundamenteel recht. Ten slotte dient tussen de betrokken (grond-)rechten een afweging plaats te vinden.<sup>42</sup>*

*De Afdeling merkt op dat bij het toezicht op de voorgestelde zorgplicht dergelijke complexe afwegingen een soortgelijke rol zullen moeten spelen, gelet op het spanningsveld van de grondrechten waarbinnen de*

<sup>40</sup> Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 1599, p. 1–3: antwoorden op vragen over een bestuurder van een reformatrische school die de Nashville verklaring had ondertekend.

<sup>41</sup> Artikel 1.3, vijfde lid, van de Whw.

<sup>42</sup> Deze criteria zijn geformuleerd in artikel 2, tweede lid van de Regeling Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

*uitlatingen van bij het onderwijs betrokken personen moeten worden beoordeeld. De huidige, open formulering van de bepaling – die nog beduidend globaler is dan de hiervoor genoemde bepaling uit de Whw – leent zich hier niet voor, te meer omdat de zorgplicht een bekostigingsvoorwaarde wordt. Aanvulling van de bepaling met een toetsingskader in bovenbedoelde zin doet bovendien de vraag rijzen naar de verhouding tussen de inspectie en de strafrechter.<sup>43</sup>*

*Naar het oordeel van de Afdeling is de instructienorm in het voorgestelde artikel niet voldoende objectiveerbaar en derhalve niet goed als bekostigingsvoorwaarde te handhaven. De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling over de zorgplicht dan ook te vervangen door een bepaling die voorschrijft dat scholen in hun jaarplan en schoolgids verantwoording afleggen over de wijze waarop zij (naast de hierboven onder punt 4 genoemde invulling van het burgerschapsonderwijs) binnen de school zorgen 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. Ook bij het toezicht op dit aspect van het burgerschapsonderwijs dient de inspectie – in het verlengde hiervan – gepaste terughoudendheid te betrachten.*

De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt van het voorstel, inhoudende dat van scholen gevraagd mag worden een *positieve* bijdrage te leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat. De Afdeling erkent ook het belang van de school als oefenplaats voor burgerschap. Tegelijkertijd uit de Afdeling de zorg dat de daartoe voorgestelde zorgplicht, inhoudende dat het bevoegd gezag zorg draagt voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, lastig adequaat kan worden ingevuld omdat de norm lastig objectiveerbaar is en de invulling zich bovendien kan afspelen in een spanningsveld tussen diverse grondrechten.

Vanwege de geuite zorg heb ik een aantal alternatieven overwogen voor de voorgestelde zorgplicht. Deze alternatieven voorzie ik hieronder van een weging:

*a. Alternatief: negatieve formulering van de zorgplicht*

De Afdeling is het uitdrukkelijk eens met het uitgangspunt dat van scholen gevergd mag worden dat zij een *positieve* bijdrage leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat. Bovendien blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat een positief voorbeeld van onderwijspersoneel een belangrijke sleutel is in succesvol burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs.<sup>44</sup> Leerlingen in de leerplichtige leeftijd maken een sterke identiteitsontwikkeling door; een positief rolmodel draagt evident bij aan het bevorderen van actief burgerschap. Voor deze leerlingen is het belangrijk dat de positieve voorbeeldfunctie is verweven met de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in zijn geheel. Een negatief geformuleerde norm zoals bijvoorbeeld geldt op grond van artikel 1.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, welke er slechts toe zou verplichten zorg te dragen voor een cultuur waarin bij het onderwijs betrokken personen zich *onthouden* van uitlatingen die strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, is daarom voor het funderend onderwijs onvoldoende.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 4, p. 8–9.

<sup>44</sup> Zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting onder «Ander belangrijk element van burgerschapsonderwijs: burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur».

Bovendien geeft de Afdeling aan dat ook een dergelijke negatieve norm nog steeds vraagt om een zeer complex wettelijk afwegingskader dat als extra nadeel heeft dat het overlap vertoont met het strafrecht. Ook de Afdeling lijkt daarmee geen voorstander van deze oplossing voor het funderend onderwijs.

Voorts reikt, nu het gaat om leerplichtige kinderen, de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor het onderwijs, en dus ook voor het burgerschapsonderwijs, in het funderend onderwijs verder dan in de overige sectoren. Ook om die reden kies ik voor het funderend onderwijs voor een positief geformuleerde norm.

Ten slotte is in het hoger onderwijs de weging van deze negatieve norm in handen gelegd van de Commissie maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Deze commissie borgt een onafhankelijke toetsing aan de grenzen van de rechtsstaat. De commissie, die zich enkel uitlaat over uitlatingen en gedragingen die aan haar worden voorgelegd, past bij de wijze waarop het bekostigde stelsel van het hoger onderwijs is vormgegeven. Het hoger onderwijs kent namelijk een gesloten stelsel. Dat wil zeggen dat instellingen niet zomaar tot het stelsel kunnen toetreden. Dit verschilt met de wijze waarop het stelsel van het funderend onderwijs is vormgegeven. Scholen kunnen in het funderend onderwijs door middel van een aanvraagprocedure toe treden tot het bekostigde stelsel. Daarom is (structureel) direct toezicht op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs door de inspectie in het funderend onderwijs veel meer passend dan de hiervoor genoemde commissie die zich enkel uitlaat over uitingen en gedragingen die aan haar worden voorgelegd.

#### *b. Alternatief: geheel schrappen van de zorgplicht*

De Onderwijsraad stelt in zijn Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht voor het gehele lid met betrekking tot de zorgplicht voor de schoolcultuur te schrappen.<sup>45</sup> Volgens de Onderwijsraad staat buiten twijfel dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor een schoolklimaat waarin personeel een voorbeeldrol vervult en voor de school als oefenplaats, maar is vertaling hiervan naar een wettelijke zorgplicht niet houdbaar omdat de verplichting een te onbepaald karakter heeft. De Onderwijsraad lijkt de norm hierbij echter te strikt te interpreteren, namelijk in die zin dat het zou gaan om een norm die inhoudt dat geen enkele betrokkene ooit een misstap zou mogen maken en die voorts van alle scholen een gelijke invulling zou vragen. Beide veronderstellingen zijn onjuist. In de toelichting op het wetsvoorstel is uitdrukkelijk beschreven dat de woorden «zorgdragen voor een cultuur» tot uitdrukking brengen dat het gaat om structurele of cultuurbepalende uitingen, niet om een incidentele misstap van een enkele leraar. Ook is toegelicht dat de open wettelijke norm met zich meebrengt dat scholen een hoge mate van vrijheid hebben bij de invulling, waarop de inspectie terughoudend toetst.

De Onderwijsraad stelt daarnaast dat een wettelijke regeling niet nodig is omdat de verplichting met betrekking tot de zorgplicht al logisch voortvloeit uit het voorafgaande lid. De onderwijsomgeving behoort immers consistent te zijn met de doelen van het onderwijs. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het juiste schoolklimaat is echter een zodanig wezenlijk onderdeel van de burgerschapsopdracht dat ik het noodzakelijk acht te expliciteren dat de verantwoordelijkheid voor het schoolklimaat onderdeel is van de deugdelijkheidseis. Dat biedt scholen helderheid en voorkomt misverstanden.

<sup>45</sup> Onderwijsraad. (2018). *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Den Haag.



### *c. Alternatief: het voorstel van de Afdeling*

Op grond van bovenstaande afwegingen dient de positieve zorgplicht van het bevoegd gezag ten aanzien van het schoolklimaat dus onderdeel te worden van de wettelijke norm. Dat is ook in lijn met het regeerakkoord dat stelt dat: «Het doel is en blijft dat een school in al haar uitlatingen handelt in lijn met de democratische rechtsstaat».

Met de Afdeling ben ik van mening dat de invulling van de zorgplicht – in uiterste gevallen – kan plaatsvinden in een spanningsveld tussen grondrechten en dat de wijze waarop in dit spanningsveld een evenwicht wordt gevonden in de eerste plaats aan scholen is. Ook deel ik het standpunt dat het toezicht door de inspectie op de inhoudelijke invulling van deze norm daarom een terughoudend karakter moet hebben. De invulling kan immers raken aan de vrijheid van onderwijs.

Een alternatief voor het handhaven van het voorgestelde lid zou daarmee kunnen zijn het door de Afdeling gepresenteerde alternatief, waarbij scholen slechts *verantwoording dienen af te leggen* over de wijze waarop zij een positief klimaat *stimuleren*. Ook dat gaat uit van een positief geformuleerde verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het schoolklimaat, maar kent daarover slechts een verantwoordingsplicht in schoolgids en schoolplan.

Dit alternatief acht ik daarmee een te beperkte invulling van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de burgerschapsopdracht. Hoewel iedere deugdelijkheidseis een inspanningsverplichting is, en voor het bevoegd gezag dus ook met mijn voorstel geen resultaatverplichting zal gelden ten aanzien van de zorgplicht voor de schoolcultuur, acht ik in de eerste plaats het slechts *stimuleren* van die cultuur een te vrijblijvende verplichting. Het bevoegd gezag zal dienen aan te tonen dat het daadwerkelijk maatregelen neemt waarvan effect verwacht kan worden. Daarbij hoort ook het aanspreken van betrokkenen die niet handelen in overeenstemming met de basiswaarden, en daarbij hoort ook het zelf ondubbelzinnig geven van het goede voorbeeld en het ondubbelzinnig afstand nemen van uitingen die niet overeenstemmen met de basiswaarden.

In de tweede plaats acht ik de nadruk die de Afdeling legt op de verantwoordingsverplichting in schoolplan en schoolgids eveneens te vrijblijvend. De nadruk ligt daarmee te sterk op een papieren verantwoording. Zoals in paragraaf 6 van de memorie van toelichting reeds uiteengezet, leidt het wettelijk systeem van kwaliteitszorg bovendien sowieso al tot een verplichting van scholen de ruimte binnen de wettelijke burgerschapsopdracht in te vullen en te verantwoorden in schoolplan en schoolgids.<sup>46</sup> Het voorstel van de Afdeling voegt daarmee inhoudelijk niets toe en leidt zelfs tot verwarring door een reeds bestaande wettelijke verplichting nog eens, maar dan ten dele, te herhalen in de burgerschapsopdracht.

In de derde plaats is het van belang dat de ruimte van de scholen wordt ingevuld binnen een handhaafbaar wettelijk kader dat geen misverstand laat over het feit dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat de gemeenschappelijke spelregels vormen voor uitingen van bij het onderwijs betrokken personen. In het voorstel van de Afdeling is die normstelling naar mijn oordeel onvoldoende aanwezig.

---

<sup>46</sup> Artikelen 12 en 13 WPO en artikelen 24 en 24a WVO.

Ten slotte beperkt het alternatief van de Afdeling zich tot personen die betrokken zijn bij het geven van onderwijs, terwijl het voorstel uitgaat van «alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen». Ik heb daarmee een ruimere kring op het oog: een ieder die invloed uitoefent op het schoolklimaat, dus ook bijvoorbeeld bestuurders of vrijwilligers. Dat bestuurders en vrijwilligers in praktijk ook daadwerkelijk die invloed op het schoolklimaat uitoefenen is zichtbaar geworden in recente casuïstiek.

*d. Alternatief: beperkte aanpassing van de voorgestelde zorgplicht en nadere verduidelijking van de te hanteren kaders in de memorie van toelichting*

Uitgaande van een positieve zorgplicht van het bevoegd gezag voor de schoolcultuur, de opdracht in het regeerakkoord inhoudende dat scholen dienen te handelen in lijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de opmerkingen van de Afdeling over de mate van bepaalbaarheid van de wettelijke opdracht in samenhang met een mogelijk spanningsveld tussen grondrechten, kom ik tot de volgende wijzigingen van het wetsvoorstel en de toelichting:

- 1) Uitingen van personen zullen niet langer direct onderdeel zijn van de wettelijke norm, maar centraal zal staan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden.
- 2) In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt op welke wijze deze opdracht concreet invulling dient te krijgen.
- 3) In de memorie van toelichting wordt, zoals hierboven in de paragrafen 4 tot en met 6 ook vermeld, geëxpliciteerd dat het primaat voor de invulling van de burgerschapsopdracht bij scholen ligt en dat de inspectie daarop terughoudend toeziet.

Ad 1) De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de formulering van de zorgplicht in verband met een mogelijk spanningsveld tussen grondrechten, zoals vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid. Om die reden is de voorgestelde wettekst en de toelichting daarop aangepast. Deze is niet langer gericht op personen en uitingen, maar op een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Uitingen van bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen zijn uiteraard medebepalend voor de cultuur, maar zullen als zodanig niet rechtstreeks een grond vormen voor sanctionering door de inspectie. De inspectie zal steeds na moeten gaan in hoeverre uitingen in de weg staan aan een cultuur in lijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

In dit kader benadruk ik nog dat dit wetsvoorstel – en dus ook het onderdeel met betrekking tot de zorgplicht voor de schoolcultuur – geen beperking vormt van de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs moet met dit voorstel wél worden gezien in de context van de constitutionele orde in zijn geheel. Dat betekent dat de vrijheid van onderwijs wordt begrensd door andere grondrechten en moet worden gezien in samenhang met deze andere grondrechten. Daarmee zal de inspectie gaan toezien of scholen alle basiswaarden, ook in hun onderlinge verband, in acht nemen. Een eenzijdige beroep op de vrijheid van onderwijs en dienovereenkomstige invulling van de schoolcultuur volstaat dan niet. Bij vrijheid hoort immers ook verantwoordelijkheid.

Ad 2) De zorg van de Afdeling dat de norm niet voldoende objectiveerbaar zou zijn en daarom niet goed als bekostigingsvoorwaarde is te handhaven deel ik niet. Er is in het onderwijs brede consensus over grenzen aan de vrijheid van onderwijs. Scholen dienen ook nu al hun onderwijs vorm te geven binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat. Uitlatingen

en handelingen die strijdig zijn met het verbod op discriminatie dat door de wetgever is uitgewerkt in bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling en in het Wetboek van strafrecht zijn ook op dit moment niet toegestaan. Dit is niet nieuw. Nieuw is wel dat deze uitgangspunten ook gaan gelden als deugdelijkheidseis. Dat heeft tot gevolg dat elke school actief moet kunnen aantonen hoe de basiswaarden in het onderwijs worden bevorderd en op welke wijze gestimuleerd wordt dat alle bij het onderwijs betrokken personen hier op een positieve manier aan bijdragen. Dit laat onverlet dat scholen in het onderwijs eigen opvattingen mogen hebben, maar dat de burgerschapsopdracht voorschrijft dat daarover dialoog plaatsvindt waarbij tolerantie, positieve verdraagzaamheid en kennis van en respect voor de basiswaarden cruciaal zijn. De norm is tijdens diverse adviesrondes ontwikkeld in nauwe samenspraak met leraren, leerlingen, schoolleiders, wetenschappers, lerarenopleiders en vertegenwoordigers van de sector. Tevens is de inspectie intensiever betrokken en is het voorstel getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Uitgaande van het hierboven geschetste primaat van het bevoegd gezag en daarbij horende terughoudende toetsing, acht ook de inspectie de zorgplicht handhaafbaar.

De inspectie zal bij de invulling van de zorgplicht wederkerigheid als uitgangspunt hanteren. De in artikel 23 Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs zal daartoe worden gezien in de context van de constitutionele orde in zijn geheel. Deze meerzijdige visie op de vrijheid van onderwijs brengt mee dat wie zich beroept op deze vrijheid daarmee het constitutionele kader van de staat erkent en alle basiswaarden, ook in hun onderlinge verband, in acht dient te nemen.<sup>47</sup> In de praktijk van het onderwijs betekent dit dat voor de inspectie bij het toezicht op de zorgplicht centraal staat: leerlingen in staat stellen wederzijds respect te tonen, tolerant te zijn ten opzichte van andersdenkenden en bij te dragen aan het vormgeven van een open, vreedzame, democratische samenleving waarin de basiswaarden menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit in onderlinge samenhang tot hun recht komen. Daarbij hoort niet een cultuur waarin door bij het onderwijs betrokken personen wordt volstaan met een eenzijdig beroep op klassieke vrijheden, maar daarbij hoort dat het onderwijs uitdraagt dat die vrijheden alleen kunnen voortbestaan indien ieder deze vrijheden invult met respect voor de begrenzingen van die vrijheden als gevolg van de vrijheden en rechten van anderen.

Concreet zal de inspectie toezien op de naleving van het volgende: draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat – door deze zelf voor te leven en alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen daartoe te bewegen – vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie, verdraagzaamheid en het afwijzen van onverdraagzaamheid, onderling begrip en autonomie van leerlingen centrale spelregels vormen binnen de schoolcultuur? En creëert het daarmee een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat? Er is bewust gekozen om spelregels zowel positief als negatief te benoemen. Daarmee komt expliciet tot uitdrukking dat de spelregels twee kanten hebben. Zo vraagt bijvoorbeeld *verdraagzaamheid* een actieve inspanning om leerlingen verdraagzaam leren te zijn. *Afwijzen onverdraagzaamheid* vraagt leerlingen te leren zien wat onverdraagzaamheid is, te leren dat te herkennen, en te leren niet zo te handelen. Zeker daar waar meningen botsen is dat een belangrijk onderscheid. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

<sup>47</sup> Zie ook Onderwijsraad. (2018). *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Den Haag, p. 7.

Ad 3) In de paragrafen 5 en 7 van de memorie van toelichting benadruk ik dat de inspectie bij het toezicht op de zorgplicht voor het schoolklimaat de vrijheid van onderwijs als uitgangspunt hanteert, en dus terughoudend zal toetsen. Scholen zullen – conform de wens van de Afdeling en de Onderwijsraad – niet geconfronteerd worden met toezichtkaders die de wettelijke ruimte van scholen verplichtend invullen. Scholen zullen deze ruimte – op grond van de wettelijk vereiste kwaliteitszorg – zelf (in schoolgids en schoolplan) dienen in te vullen. De inspectie zal slechts toetsen of deze invulling zich verhoudt tot de wettelijke minimum normen en of de school de eigen invulling in praktijk ook naleeft. Bij de invulling van de zorgplicht ligt het primaat dus bij het bevoegd gezag.

In gevallen waarin de inspectie handhavend zou moeten optreden omdat de school bij de invulling van de zorgplicht buiten de kaders van de rechtsstaat treedt, kan de school – net als overigens in andere gevallen – het handhavingsbesluit voorleggen aan de bestuursrechter. In een voorlopige voorziening kan de school bovendien vragen de sanctie op te schorten totdat een rechterlijk oordeel is gegeven over een eventueel spanningsveld tussen grondrechten. Desgewenst kan bij een onderlinge spanning tussen grondrechten dus steeds een rechterlijk oordeel voorafgaan aan effectuering van de sanctie. Daarmee bestaat ten aanzien van de voorgestelde bepaling de waarborg dat het eindoordeel omtrent eventuele spanning tussen grondrechten – desgewenst voorafgaand aan effectuering van de sanctie – steeds daar ligt waar dat binnen de trias politica ook thuis hoort: bij de rechtsprekende macht.

Alles afwegende handhaaf ik een positieve zorgplicht voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden. Wel heb ik de voorgestelde wettekst genuanceerd en heb ik in de paragrafen 5 en 7 van de memorie van toelichting verduidelijkt hoe deze norm – met inachtnaam van de vrijheid van onderwijs – dient te worden geoperationaliseerd en dat bij het toezicht daarop de vrijheid van onderwijs uitgangspunt blijft. Daarbij heb ik tevens in de toelichting benadrukt dat de voorgestelde bepaling de waarborg kent dat het eindoordeel omtrent eventuele spanning tussen grondrechten (desgewenst ook voorafgaand aan effectuering van de sanctie) steeds daar ligt waar dat binnen de trias politica ook thuis hoort: bij de rechtsprekende macht.

## 8. Consultatiereacties

*De Afdeling stelt – met de regering – vast dat de Onderwijsraad een uitgebreid en weloverwogen, zorgvuldig analyserend advies over dit wetsvoorstel heeft gegeven.<sup>48</sup> In dat advies gaat de Onderwijsraad onder meer in op de verduidelijking en de begrenzing van de burgerschapsopdracht en de noodzaak van uitwerking in kerndoelen en eindtermen. De reactie in de memorie van toelichting op dit advies is zeer beknopt en weinig inhoudelijk, en doet naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende recht aan het advies.*

*De Afdeling constateert voorts dat veel leerkrachten in hun reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel hun zorgen hebben geuit over onder meer de werkdruk in het onderwijs, die met de invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht alleen maar zal toenemen.<sup>49</sup> In de toelichting wordt niet ingegaan op deze bezwaren, omdat zij niet inhoudelijk over het burgerschapsonderwijs zouden gaan. Hiermee wordt te weinig recht gedaan aan de geuite zorgen. De Afdeling merkt op dat een inschatting van de inspanningen en de verplichtingen voor scholen*

<sup>48</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 11.

<sup>49</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 10.

*die uit dit wetsvoorstel voortvloeien in de regeldrukparagraaf niet is uitgewerkt.<sup>50</sup> Volstaan wordt met een beschouwing over de kosten van actualisering van de teksten over burgerschap in schoolgids en schoolplan, en de aantekening dat andere kosten niet los kunnen worden gezien van de curriculumherziening. Daarom zal in het wetsvoorstel waarin op termijn de kerndoelen en eindtermen voor het burgerschapsonderwijs worden vastgelegd, op de gevolgen van de integrale herziening voor de regeldruk worden ingegaan, aldus de regering. Daarmee worden de zorgen over de toename van de werkdruk op de afzienbare termijn echter niet geadresseerd. De Afdeling acht deze reactie, mede in het licht van de hiervoor beschreven consultatiereacties, onvoldoende. Zij wijst erop dat van scholen een substantiële inspanning gevraagd zal worden en dat tot nu toe de ondersteuning van het burgerschapsonderwijs beperkt is geweest.<sup>51</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op de reactie van de Onderwijsraad inzake de grenzen van overheidssturing en de noodzaak van verdere uitwerking in kerndoelen en eindtermen. Daarnaast adviseert zij om nader in te gaan op de reactie van de leerkrachten en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de werk- en regeldruk die het voorstel voor scholen met zich zal brengen en de wijze waarop de inzet van scholen gefaciliteerd zal worden.*

De Afdeling meent dat de memorie van toelichting onvoldoende ingaat op de aanbeveling van de Onderwijsraad om een verwijzing in de burgerschapsopdracht naar de kerndoelen op te nemen in het wetsartikel. In paragraaf 4 van onderhavig nader rapport heb ik aangegeven dat het systeem zodanig is opgebouwd dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs. Het is een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting heb ik dat extra benadrukt.

Daarnaast geeft de Afdeling aan dat de memorie van toelichting onvoldoende recht doet aan de zorgen van een groep respondenten ten aanzien van de werkdruk. Ik hecht eraan om in dit kader op te merken dat de ingediende reacties niet los te zien zijn van de toenmalige ontwikkelingen in de sector primair onderwijs. Er werd actie gevoerd door de actiegroep PO in Actie! voor een hoger salaris voor leraren en het tegengaan van de werkdruk. Via *social media* is na publicatie van het concept wetsvoorstel een oproep gedaan om via deze internetconsultatie het belang van een hoger salaris en het tegengaan van de werkdruk in het primair onderwijs nogmaals onder de aandacht te brengen. Gezien de herkomst van deze (identieke) reacties heb ik besloten om hier in de memorie niet uitvoerig op in te gaan. De zorgen over de werkdruk in het onderwijs zijn reëel. Daarom werkt de regering met het scholenveld aan het tegengaan van regel- en werkdruk. Daarom heb ik in de memorie van toelichting verwezen naar de door de regering getroffen maatregelen ten aanzien van de aanpak van de werkdruk. Uit onderzoek door DUO Onderwijsonderzoek & Advies is inmiddels ook gebleken dat leraren positief oordelen over de inzet van de werkdrukmiddelen en dat leraren daadwerkelijk minder werkdruk beginnen te ervaren.<sup>52</sup> Dit beschouw ik als een hoopvol signaal

<sup>50</sup> Zie ook het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/07/U100-Ministerie-van-OCW-Advies-Burgerschapsonderwijs-w.g.pdf>.

<sup>51</sup> A.B. Dijkstra, G.T.M. ten Dam, S. Waslander, «Sturing van burgerschapsvorming door de overheid?», *Pedagogische Studiën* 2019, p. 323–325.

<sup>52</sup> <https://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2019/03/Rapportage-Onderzoek-Effecten-Werkdrukakkoord-19-maart-2019.pdf>.

dat de getroffen maatregelen zinvol zijn. In paragraaf 10 van de memorie van toelichting ben ik, in lijn met het bovenstaande, dieper ingegaan op deze zorgen.

Ik onderschrijf de analyse van de Afdeling dat de implementatie van de aangepaste burgerschapsopdracht de nodige aandacht en inspanning gaat vragen van leraren en schoolleiders. In de memorie is aangetoond dat dit ook wenselijk is, omdat het huidige burgerschapsonderwijs niet aansluit bij de maatschappelijke verwachtingen. Burgerschapsonderwijs krijgt op scholen niet de doelgerichte en structurele aandacht die het zou moeten krijgen. Zij zullen meer planmatig burgerschapsdoelen moeten formuleren, leerplannen opstellen, opbrengsten daarvan volgen en leerresultaten in kaart brengen en waar nodig hun aanpak aanpassen. De administratieve gevolgen voor scholen door verwerking in schoolgids en schoolplan zijn in dit wetsvoorstel verwerkt. De gevolgen voor de schoolorganisaties van een inhoudelijke doorvertaling van de geïntroduceerde minimale uitgangspunten in de leerplannen en nascholing van docenten zijn moeilijk in te schatten, doordat de diversiteit van het aanbod door scholen enorm groot is. Scholen die behoefte hebben aan ondersteuning kunnen zich wenden tot de sectorraden. De raden werken aan instrumenten die scholen eenvoudig kunnen gebruiken om hun burgerschapsonderwijs in kaart te brengen. In de periode daarna zullen scholen gebruik kunnen maken van ondersteuning vanuit het curriculumtraject.

Ambtshalve is het voorstel van wet nog aangevuld met een samenloopbepaling met het inmiddels bij koninklijke boodschap van 4 oktober 2019 ingediende voorstel van wet houdende Regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 20xx). Hiermee wordt zowel voorzien in de situatie waarin de Wet voortgezet onderwijs 20xx eerder, als in de situatie waarin die wet later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. In beide gevallen zal de voorgestelde bepaling ook worden opgenomen in de Wet voortgezet onderwijs 20xx.

Concluderend ben ik verheugd dat de Afdeling de belangrijkste uitgangspunten van het voorstel steunt. Om redenen zoals uiteengezet in paragraaf 7 handhaaf ik daarbij een positief geformuleerde zorgplicht voor het bevoegd gezag voor een goede burgerschapscultuur op school. In verband met de opmerkingen van de Afdeling heb ik de paragrafen 2, 5, 7, 10, 11, 12 en 13 van de memorie van toelichting aangevuld en de tekst van het voorgestelde tweede lid aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,  
A. Slob