

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)¹ te verduidelijken. Zij merkt op dat de voorgenomen invulling en aanscherping van het burgerschapsonderwijs geplaatst moet worden in een spanningsveld tussen diverse grondrechten. 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.

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.²

¹ 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.

² Voorgesteld artikel 8, derde lid, onder a en b WPO; 11, vierde lid, onder a en Wet op de Expertisecentra; 17, eerste lid, onder a en b WVO; 10, derde lid, onder a en b WPO BES en 42, eerste

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 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.³

2. Belang van de voorgestelde wetswijziging

De regering wil met het wetsvoorstel de burgerschapsopdracht voor het onderwijs verhelder 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.⁴

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.⁵ 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”.⁶

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.⁷ 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

lid, onder a en b WVO BES. In het navolgende wordt uitsluitend verwezen naar de voorgestelde wijzigingen in de WPO.

³ 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.

⁴ 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.”

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁶ Aldus Kamerstukken II 2004/05, 29666, 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’.

⁷ Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*, augustus 2012, p. 25-26.

kunnen geven. Een duidelijke, wettelijke opdracht zou hierbij behulpzaam zijn, aldus de Onderwijsraad.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ Voorts vraagt de commissie-Remkes in haar 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.¹¹

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,¹² een wezenskenmerk vormt van de democratische rechtsstaat. Dit wezenskenmerk vindt uitdrukkelijke waarborging in de Nederlandse constitutionele rechtsorde door de grondwettelijke gelijkheidsnormen,¹³ de klassieke vrijheidsrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet, en de neutraliteit van de overheid.¹⁴

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.¹⁵ 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

⁸ Onderwijsraad, *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*, 27 september 2018 (hierna: Onderwijsraad 2018), p. 3.

⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016, p. 18.

¹⁰ Onderwijsraad 2018, p. 4.

¹¹ Commissie-Remkes, *Lage drempels, hoge dijken*, 13 december 2018, p. 18.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹³ Artikelen 1 en 3 Grondwet.

¹⁴ Artikelen 3 en 23, derde lid, Grondwet.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

neutraal te zijn en op een generieke, onpartijdige manier aan religie en levensbeschouwing aandacht te geven.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.

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.¹⁹
- (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.²⁰
- (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.

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

¹⁶ Artikel 23, derde lid, Grondwet.

¹⁷ Artikel 23, vijfde en zesde lid, Grondwet.

¹⁸ Onderwijsraad 2018, p. 8-9.

¹⁹ Onderwijsraad 2018, p. 7.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

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.²¹

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.²² 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.²³ 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.²⁴

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.²⁵ 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 genoemd, maar niet nader geëxpliciteerd.²⁶ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 5.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 2 en paragraaf 11.

²⁴ Onderwijsraad 2018, p. 14; Memorie van toelichting, paragraaf 11.

²⁵ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs.

²⁶ 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

5. Politiek-juridische dimensie

De voorgestelde kenniscomponent van het burgerschapsonderwijs²⁷ 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 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').²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ De

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.

²⁷ In onder meer artikel 8, derde lid, onder a WPO.

²⁸ Deze kerndoelen worden eveneens genoemd in de Memorie van toelichting, paragraaf 2.

²⁹ In onder meer artikel 8, derde lid, onder b WPO.

³⁰ Zie in deze richting de Memorie van Toelichting, Artikelsgewijs.

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.

7. Zorgplicht

Het voorstel voorziet tevens in een zorgplicht.³¹ 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.³²

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 geval³³ 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

³¹ In onder meer artikel 8, lid 3a van de WPO.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 5.

³³ Aangangsel Handelingen II 2018/19, 1599, p. 1-3: antwoorden op vragen over een bestuurder van een reformatische school die de Nashville verklaring had ondertekend.

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,³⁴ 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 bezien 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.³⁵

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 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.³⁶

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.

8. Consultatiereacties

De Afdeling stelt – met de regering – vast dat de Onderwijsraad een uitgebreid en weloverwogen, zorgvuldig analyserend advies over dit wetsvoorstel heeft gegeven.³⁷ In dat advies gaat de Onderwijsraad onder meer in op de verduidelijking en de

³⁴ Artikel 1.3, vijfde lid, van de Whw.

³⁵ Deze criteria zijn geformuleerd in artikel 2, tweede lid van de Regeling Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34412, nr. 4, p. 8-9.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 11.

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.³⁸ 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 die uit dit wetsvoorstel voortvloeien in de regeldrukparagraaf niet is uitgewerkt.³⁹ 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.⁴⁰

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 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,

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

³⁹ 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>

⁴⁰ A.B. Dijkstra, G.T.M. ten Dam, S. Waslander, 'Sturing van burgerschapsvorming door de overheid?', *Pedagogische Studiën* 2019, p. 323-325.