

NOTITIE

Van : mr. J. van den Brink, Onderwijsadvocaat VBSO
T.b.v. : VBSO en leden
Naar aanleiding van : bijdrage schoolontwikkeling burgerschap d.d. 03-12-2020
Datum : 15 december 2020
Onderwerp : Wet Burgerschapsopdracht

Inleiding

Op 17 november 2020 is het wetsvoorstel Burgerschapsvoordracht (inclusief een amendement) door de Tweede Kamer aangenomen. Het debat hierover was gevoerd op 9 november. De planning van de regering is dat, als het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, dat het in werking treedt per 1 augustus 2021.

Aan het eind van deze notitie vindt u bij wijze van bijlage de tekst van het nieuwe wetsartikel over burgerschap. Hieronder vat ik allereerst kort samen welke verplichtingen voor scholen hieruit concreet voortvloeien. Daarna ga ik kort in op de vraag welke rol we van de Inspectie kunnen verwachten, en hoe het artikel mogelijk in de rechtspraak zal worden uitgelegd.

1. Inhoud van het wetsartikel

De wet Burgerschapsopdracht zegt iets over de *manier* waarop school aan burgerschapsvorming moet doen, de *inhoud* van de burgerschapsvorming, en over het beoogd *resultaat* van deze burgerschapsvorming.

Manier

Het burgerschapsonderwijs moet plaatsvinden op “doelgerichte en samenhangende” wijze. Van schoolbesturen wordt dus een visie op burgerschapsvorming verwacht, waarbij het bestuur ook laat zien hoe zich dat vertaalt in leerdoelen, activiteiten, lesinhoud etc. Bij het opstellen van deze visie en ook de vertaling naar de lespraktijk wordt veel nadruk gelegd op de vrijheid die scholen daarin hebben, juist ook de vrijheid om dit op basis van identiteit en grondslag vorm te geven.

Inhoud

Het gaat om de “basiswaarden van de democratische rechtstaat”. De wet schrijft niet precies voor welke basiswaarden dat zijn en wat die inhouden, maar verwijst wel naar de Grondwet en universele mensenrechten (die zijn verwoord in verschillende internationale verdragen). Het moet dus te maken hebben met de democratie (burgers hebben inspraak en verantwoordelijkheden) en de rechtstaat (de overheid is ook aan regels gebonden en een onpartijdige rechter is nodig); en dat in onze samenleving vrijheid van meningsuiting belangrijk is, vrijheid van godsdienst, non-discriminatie, en een menswaardig bestaan voor iedereen. Dankzij een amendement is expliciet opgenomen dat hiertoe ook behoort dat mensen gelijk worden behandeld ongeacht verschil in bijvoorbeeld godsdienst, geslacht of seksuele gerichtheid.

De onderwijsinspectie formuleerde op basis van het vorig wetsartikel zeven basiswaarden; in de toelichting op dit wetsvoorstel benoemt de regering er drie: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Dit is echter niet opgenomen in de bindende wettekst. Het is dus goed mogelijk om aan het begrip “basiswaarden” een eigen invulling te geven (dat is alleen al nodig in het differentiëren naar leeftijd van de kinderen), als het maar verband houdt met de hierboven genoemde termen die wel in de wet staan.

Resultaat

- Bijbrengen van kennis;
- Bijbrengen van respect voor die basiswaarden;
- Ontwikkelen van sociale en maatschappelijke *competenties* t.b.v. bijdrage aan de pluriforme, democratische samenleving;
- Zorgdragen voor een *schoolcultuur* die in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen ook worden gestimuleerd hiermee te oefenen;
- Een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd voelen, ongeacht bijvoorbeeld seksuele diversiteit.

In de Toelichting wordt veel nadruk gelegd op de vrijheid die schoolbesturen hebben om deze opdrachten volgens eigen identiteit inhoud en vorm te geven. De wettekst geeft de kaders van deze vrijheid aan.

Vanuit onze visie op een Bijbelse vorming van kinderen, en de manier waarop zij in deze samenleving moeten staan, is de burgerschapsvorming die we op onze scholen voor ogen hebben ook in lijn met deze eisen. Verantwoordelijkheden als burger, en respect voor ieder mens maken daar immers onderdeel van uit. De komende tijd is van belang om zo goed mogelijk inzichtelijk te maken voor de overheid en de rest van de samenleving, waarom dit verenigbaar is met de genoemde basiswaarden.

1. Rol Inspectie

Gelet op de vele open begrippen in de nieuwe wettekst zal er voor de Inspectie een bepaalde visie nodig zijn om de naleving te kunnen controleren. Gelet op de uitlatingen van de minister mogen we verwachten dat dit een visie is met openheid en ruimte voor de hele diversiteit aan opvattingen in Nederland, waaronder de klassiek-christelijke.

De ervaring leert dat de Inspectie vaak werkt met een toezichtskader waarin open begrippen nader worden uitgewerkt aan de hand van deelcriteria. Als dat nu ook zo gaat, dan heeft dat het risico in zich van een nieuwe, meer gedetailleerde ‘quasi-wet’ die door de Inspectie wordt opgesteld. Juridisch zou dat overigens niet houdbaar zijn, wanneer de Inspectie daadwerkelijk op die manier te werk zou gaan en haar sub-criteria als regelgeving zou hanteren. Maar ook vanuit de Tweede Kamer is de vraag gesteld hoe het dan wel moet gaan. Er is hierover een motie aangenomen die ertoe strekt dat het “kabinet samen met het onderwijsveld en de Inspectie” in overleg gaat om een duidelijk kader op te stellen om de reikwijdte van het inspectietoezicht te verduidelijken. Wordt vervolgd dus.

2. Rechtspraak

Als het gaat om interpretatie van een onduidelijke wettekst, beslist uiteindelijk de rechter. Rechters hebben daarbij verschillende handvatten, zoals achterliggende grondwettelijke beginselen, maar bijvoorbeeld ook de wetsgeschiedenis, voornamelijk de toelichting van de regering. In dit geval biedt juist de wetgeschiedenis aanknopingspunten voor verschillende uiteenlopende visies op de wet. Er is natuurlijk de voortdurende nadruk op de onderwijsvrijheid en het werken vanuit de eigen grondslag, ook bij de burgerschapsopdracht, maar anderzijds zijn er ook de opmerkingen vanuit de regering en de Kamermeerderheid, die tenderen naar het moeten accepteren van seksuele diversiteit.

Onder gezaghebbende onderwijsjuristen zie ik overigens tot nog toe een sterke nadruk op de onderwijsvrijheid, en een duidelijke erkenning van het feit dat ons stelsel erop gericht is om de diverse richtingen in de samenleving de mogelijkheid te geven voor eigen scholen. De erkenning van dit principe zie ik in de rechtspraak meer dan in de politiek van de laatste jaren.

Overigens is ook in een bindend Europees verdrag (EVRM) bepaald dat ouders het recht hebben op onderwijs voor hun kinderen in lijn met hun godsdienstige overtuiging. Dat betekent (gelet op de Europese jurisprudentie) niet dat het Nederlands stelsel zoals dat nu bestaat per definitie onverkort gehandhaafd moet blijven, maar wel dat de regering in het kader van burgerschap *niet* gedetailleerd kan voorschrijven welke morele vorming kinderen moeten krijgen.

Slot

Burgerschapsvorming als Bijbelse vorming van onze kinderen is voor ons de kerntaak van de school. Hiervoor mogen we ons inspannen, in afhankelijkheid van Gods zegen. De wet biedt hier ook nu de ruimte voor. Wel blijkt steeds meer van belang om hier naar overheid en samenleving uitleg van te geven. En de toekomst ligt in Gods handen.

Bijlage

Het nieuwe artikel 8 lid 3 Wpo moet als volgt komen te luiden:

Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:

- 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 handelen naar deze basiswaarden op school;
- het ontwikkelen van de 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; en
- het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het derde lid, onder c, genoemde verschillen.