

Wij, zij, burgerschap

Lezing prof. dr. Renée van Schoonhoven, Juridisch Congres Verus 13 februari 2020 Utrecht¹

Hartelijk dank voor de *uitnodiging* om te mogen spreken op jullie Juridisch Congres. En voor de *uitdaging* die jullie daarmee in positieve zin bij mij hebben neergelegd, namelijk het spreken over het actuele thema Burgerschap in het onderwijs. Het is bijzonder plezierig gebleken om ermee bezig te zijn, omdat het – en jullie weten dat – om méér gaat dan enkel en alleen hetgeen is bepaald in een specifiek wetsartikel.

Hoe vergaat het u als het over dit onderwerp gaat? In mijn geval heb ik de afgelopen weken nog regelmatig teruggedacht naar mijn eigen schooltijd, in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Was in die tijd ‘burgerschap’ een issue? Ik vermoed dat dat op de protestants-christelijke basisschool waar ik op zat wel regelmatig terug kwam. Maar heel precies kan ik mij dat - los van de aandacht die aan het Bijbelse verhaal werd besteed - eigenlijk niet meer zo herinneren.

En op de middelbare school kwam het in mijn herinnering ook niet zo expliciet langs. Uiteraard was er ook daar godsdienstles en maatschappijleer, maar beide vakken vond ik toen als puber niet zo bijster interessant. Ik gebruikte de lessen vooral om het huiswerk voor bijvoorbeeld wiskunde te maken. Wat mij van maatschappijleer vooral is bijgebleven is dat de leraar ook basketballer was bij de lokale club die in de hoogste divisie speelde. Het was dus - voor die tijd - een hele lange man, die zijn hoofd opzij moest doen als door de deuropening liep. Een bezienswaardigheid.

Dat was in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Nu weten we dat dat zo’n beetje het laatste decennium was waarin de - ook toen al verbrokkelende - verzuiling echt op haar laatste benen liep. En dat de ontzuiling sindsdien versneld is doorgezet. De samenleving van nu is niet meer die van dertig, veertig jaar geleden. En dat vraagt wat van de school, ook als het gaat om het burgerschapsonderwijs.

Nu mag ik aan de Vrije Universiteit bezig zijn met het onderwijsrecht. En het lijkt wel alsof dat vakgebied door studenten, cursisten en ook mijn naaste collega’s de laatste tijd vooral gelijk wordt gesteld aan ‘burgerschapsproblemen in het onderwijs’. Want ook zij volgen de media en zijn daarmee op de hoogte van de casus van het Cornelius Haga Lyceum, van het lesmateriaal op orthodox-protestantse scholen, van problemen op - of: mét? - islamitische weekendscholen. Volgens collega’s en studenten allemaal te voegen onder de noemer ‘burgerschap’. Een indruk die nog eens wordt versterkt doordat minister Slob in de media in relatie tot genoemde casuïstieken regelmatig opmerkt dat het leed bijna is geleden omdat hij net een wetsvoorstel heeft ingediend dat ziet op aanscherping van de burgerschapsopdracht in het onderwijs. Boodschap: ‘het is in beeld, het komt allemaal in orde, de Inspectie gaat er op toezien.’

¹ Met dank aan onder meer de volgende personen voor het delen van hun ervaring en inzicht: Wim Littooi (Avicenna College), Annelies Kraaijveld (Driestar Educatief), Gökhan Çoban en Asma Claassen (ISBO), Arjen van Kralingen en Jeroen van der Laan (Hoornbeek College Rotterdam), Remmert Daas (UvA) en Karin de Vries (VU).

Het fijne van uw uitnodiging om over dit onderwerp te komen spreken, is dat het een prachtige gelegenheid geeft om dit onderwerp, en in het bijzonder het wetsvoorstel² eens flink bij de kop te pakken. Want waar gaat het bij dit onderwerp om, wat is er aan de hand, hoe kunnen we het duiden? Ik wil dat uiteraard doen vanuit voornamelijk onderwijsrechtelijk perspectief. Maar ik ontkom er tegelijkertijd ook niet aan om net iets breder te gaan.

Wat zal ik met u doornemen? [SHEET]

Het wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht is de rode draad in mijn verhaal. Dus is het niet meer dan vanzelfsprekend dat ik eerst – kort – de **inhoud van dit wetsvoorstel** samenvat. Daarna komt de materie aan de orde aan de hand van drie perspectieven of toetsstenen.

We beginnen daarbij **ten eerste** dicht bij huis: bij het onderwijsrecht. Wat zijn de meest relevante onderwijsrechtelijke criteria en hoe kun je door die bril tegen het wetsvoorstel aankijken?

Ten tweede, het onderwijsrecht staat niet op zichzelf maar dient idealiter de onderwijspraktijk. Daarom een tweede perspectief, namelijk dat van de onderwijskunde. Wat kunnen we bezien door die bril over de meer technisch-juridische inhoud van het wetsvoorstel opmerken?

En dan in de **derde plaats** een meer sociologisch, of sociaal-politiek perspectief. Wat zegt dit wetsvoorstel over de intensiteit van maatschappelijke ontwikkelingen, over waar we anno 2020 staan als het gaat om onder meer de scheidslijn dan wel coöperatie tussen kerk en staat, tussen overheid en levensovertuiging?

Over het wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht

De burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs is geformuleerd in de artikel 8 derde lid WPO en in artikel 17 WVO. Nu bepaalt dit nog het volgende: [SHEET]

Het onderwijs:

- a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b) 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.

Waarom de aanscherping? Daarover meldt de Memorie het volgende:

- Scholen krijgen te weinig richting mee.
- er is bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs.
- De burgerschapsopdracht is te weinig verplichtend, waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving.

² Kamerstukken II 2019/20, 35352, 1-3.

Voorgesteld wordt de inhoud van de bepalingen integraal te vernieuwen en wel zodanig dat [SHEET]:

- a. de kern van het burgerschapsonderwijs duidelijker wordt aangegeven en wordt onderscheiden in respectievelijk een kenniscomponent en een vaardigheidscomponent;
- b. bevoegde gezagsorganen de plicht krijgen te zorgen voor een schoolcultuur die overeenstemt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en mensenrechten en die aan leerlingen een oefenplaats biedt om ervaring op te doen met deze basiswaarden.

Ten opzichte van de huidige situatie impliceert de herziening – kort samengevat – de volgende wijzigingen:

- minder accent op het belang van sociale integratie, meer accent op actief burgerschap en sociale cohesie, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en mensenrechten;
- accent op ‘doelgericht en samenhangend’;
- de toevoeging van een zorgplicht ten aanzien van de ‘schoolcultuur’.

Een onderwijsjuridische toetssteen

Zullen we eerst door een onderwijsrechtelijke bril naar het wetsvoorstel kijken.

De belangrijkste onderwijsrechtelijke beginselen luiden als volgt.

Het eerste beginsel, daterend uit 1848 is dat het geven van onderwijs vrij is. Het staat een ieder in ons land vrij les te geven, al dan niet in een organisatorisch verband dat we aanduiden als school. Dit is een groot goed, een elementaire vrijheid.

En verder, er zijn in ons land in levensbeschouwelijk opzicht neutrale openbare scholen. En ook dat is een groot goed, omdat ook op deze scholen de socialisatie en persoonsvorming van kinderen in vrijheid vorm en inhoud moet kunnen krijgen. ‘Géén staatspedagogiek’ was ook rond 1848 het uitgangspunt.

Direct daarop volgend is er de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar. De scholen krijgen gelijkelijk bekostigd. En – belangrijk – in ruil voor die bekostiging kán de wetgever van bijzondere scholen vragen om deugdelijkheidseisen in acht te nemen. Maar alleen bij wet en te allen tijde met eerbiediging van de vrijheid van *richting*. De wetgever kan niet treden in zaken van levensbeschouwing en religie in en rond de bijzondere school.

Vervolgens is het in beginsel wel mogelijk dat de wetgever zich bemoeit met de onderwijskundige *inrichting* van het onderwijs. Maar, niet waar die inrichting raakt aan richting, zoals dat aan de orde kan zijn bij de keuze van leermiddelen of de aanstelling van leerkrachten. Andere elementen van de inrichting van het onderwijs kunnen wel worden voorgeschreven, maar ook dan enkel bij wet. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat dit voorts enkel kan bij gebleken nut en noodzaak van het voorschrift, en dat het een minimumnorm ten aanzien van onderwijskwaliteit moet betreffen. Dus: alleen als het móet, als het niet anders kán, en als het voorschrift nodig is om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen.

We hebben recentelijk deze klassieke leer uitgerold zien worden tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Bisschop c.s. daar waar het ging om het extern toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Dat toezicht was volgens de indieners te ver voortgeschreven en te ver

afgedreven van de wettelijke voorschriften die scholen dienen na te leven. Daardoor, en ik citeer, gebeurde het volgende: “De initiatiefnemers constateren dat de actieve bescherming van de professionele vrijheid door de overheid momenteel onvoldoende gestalte krijgt. In plaats dat de inspectie zich allereerst oriënteert op de wettelijke deugdelijkheidseisen die relevant zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, is de situatie juist omgekeerd. De inspectie formuleert eerst haar eigen visie op kwaliteit en bekommert zich niet genoeg om de wet. De initiatiefnemers vinden dit een verontrustende situatie,...”³ Ik kom hier straks op terug.

Voor nu volstaat het te vermelden dat het wetsvoorstel Bisschop c.s. heeft geleid tot een herziening van de taak van de Inspectie, waarbij het accent dient te liggen op het toezicht op naleving van deugdelijkheidseisen.

Zo komen we tot een volgende toetssteen [SHEET]:

Wordt met het voorstel tot aanscherping van de burgerschapsopdracht de vrijheid van richting én de vrijheid van inrichting daar waar rakend aan richting gerespecteerd? En voorts: daar waar het een beperking oplevert van de vrijheid van inrichting: is de aanscherping nuttig en noodzakelijk en betreft het een minimumnorm aangaande de deugdelijkheid van het onderwijs?

De eerste vraag: wordt met de aanscherping van de burgerschapsopdracht zoals voorgesteld die klassieke vrijheid wel of niet geëerbiedigd?

De vrijheid van richting kan met name in het geding zijn daar waar het betreft de vormgeving van de vaardigheidscomponent van het burgerschapsonderwijs en het uitvoering geven aan de zorgplicht en aanzien van de schoolcultuur. Ik bespreek nu beide elementen.

Persoonsvorming en socialisatie staan zeker als het gaat over burgerschap – de plaats van het individu in de gemeenschap en samenleving - in het hart van het onderwijs. Dit zijn dimensies van het onderwijs die direct raken aan opvattingen en overtuigingen van leraren, aan de levensbeschouwing of religie, aan de morele dimensie van hen die de school maken. Niet voor niets refereert ook de Afdeling van de Raad van State in haar advies bij het wetsvoorstel aan het gegeven dat het h^oe van de *vaardighedencomponent* in het burgerschapsonderwijs vrij moet worden gelaten.⁴ Zij stelt voor dat de Inspectie enkel terughoudend toetst op dit element van de nieuwe opdracht. In de Memorie wordt dit punt door de minister overgenomen. Echter niet wordt ingevuld waaruit die terughoudendheid dan zal bestaan en binnen welke bandbreedte het toezicht op deze vaardigheidscomponent zal plaatsvinden.

Dan over de *schoolcultuur*. Een cultuur, een organisatie- of schoolcultuur bestaat uit de waarden en normen die richting geven aan het gedrag van de leden van de betreffende organisatie. Een vrijheid in ons land is dat wij onszelf naar waarden en overtuigingen kunnen verenigen in gemeenschappen, en daarmee dus ook een gemeenschapscultuur kunnen formeren. Zo zijn ook veel van de huidige bijzondere schoolbesturen ontstaan en onder gebracht in rechtspersonen. Al decennia, zo niet: eeuwen, dragen daardoor scholen specifieke culturen in zich. Deze culturen omvatten de waarden en normen die binnen die gemeenschap van belang worden gevonden, veelal gevoed vanuit levensbeschouwing of religie. Tegen die achtergrond is überhaupt het voorstel om zorg te dragen voor een schoolcultuur enzovoorts... een opmerkelijk voorstel. Het treedt m.i. in de klassieke

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 862, 7.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, 4.

vrijheden van gemeenschappen in ons land om zelf te bepalen op welke waarden en normen hun vereniging of gemeenschap is geënt. Dat gezegd zijnde, is het natuurlijk zo dat rechtspersonen binnen ons mooie onderwijsbestel opereren binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en dat zij mensenrechten respecteren. Dat is 'all in the game'. Ik zou zeggen: dé deugdelijkheidseis 'to begin with'. Maar dat is niet het issue. De vraag is of het stellen van de zorgplicht in strijd is met de klassieke vrijheid van onderwijs en vereniging. En ik ben geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden.

Ook op dit element heeft de Afdeling overigens kritische opmerkingen gemaakt. De Afdeling stelde voor om het Inspectietoezicht op deze component ver op afstand te plaatsen en enkel te bepalen dat het schoolbestuur verantwoording dient af te leggen over de wijze waarop het zorgdraagt 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. De minister vindt dat blijkens het Nader Rapport echter een zwakgebod. Gesteld wordt dat ook hier de Inspectie terughoudend zal toetsen, waarbij het primaat van de inrichting van de schoolcultuur aan het bevoegd gezag blijft. Citaat: "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."

Dit klinkt wellicht geruststellend, maar is dat m.i. zeer zeker niet. Want wat zijn in de wettelijke minimum normen ten aanzien van 'de schoolcultuur' precies? Weet u dat? Hier dreigt kortom een reprise van hetgeen met de Wet Bisschop cs nu juist enigszins was gerepareerd, namelijk de situatie dat de Inspectie eerst zelf bepaalt wat een goede schoolcultuur is, en daarna zonder voldoende democratisch gelegitimeerde basis nagaat of de schoolorganisatie zich daar afdoende toe verhoudt.

In de Memorie wordt overigens erkend dat bij de vaardigheidscomponent en de schoolcultuur botsingen tussen morele perspectieven, tussen grondrechten, aan de orde kunnen zijn. Daarop volgt dan een passage dat de Inspectie dus terughoudend zal toetsen, en dat als de Inspectie handhavend *moet* optreden, de school dit besluit kan voorleggen aan de bestuursrechter. Nu is het van tweeën, één. Als de wetgever wil voorschrijven wélk evenwicht tussen grondrechten moet worden aangebracht, dan moet hij dat zelf doen. Als de wetgever dat niet wil voorschrijven, dan moet hij ofwel de Inspectie niet de bevoegdheid geven er over te oordelen, ofwel heel duidelijk in de wet vastleggen dat de Inspectie alleen marginaal mag toetsen of het getroffen evenwicht binnen het grondrechtelijke kader valt. Het wetsvoorstel laat op dit punt dus ruimte aan de Inspectie om tot een oordeel te komen, terwijl het desgewenst oordelen over een evenwicht tussen grondrechten niet aan de Inspectie maar aan de wetgever is.

De *tussenconclusie op deze toetssteen* luidt dan ook dat met dit voorstel de vrijheid van richting en die van inrichting rakend aan richting onvoldoende is gegarandeerd.

Maar stel dat, stél dat we iets minder kritisch kijken naar dit voorstel. De tweede vraag rijst dan op, en wel: is er enig nut en noodzaak aan het voorstel verbonden? Ligt in dat nut en die noodzaak dan niet alsnog een rechtvaardigingsgrond voor deze aanscherping?

Onder de noemer 'de scholen krijgen te weinig richting mee' wordt aangegeven dat het burgerschapsonderwijs zich te weinig ontwikkelt. En dat dat ook zichtbaar is in - internationaal vergelijkend - onderzoek. Onze kinderen scoren te laag.

Als ik het goed heb begrepen is er recentelijk een eerste ronde van een internationaal vergelijkend onderzoek geweest, waarmee de scores van leerlingen in het voortgezet onderwijs tussen scholen

en tussen landen kunnen worden vergeleken. De scores van de leerlingen in Nederland kunnen in dit onderzoek worden vergeleken met die van leerlingen in België en enkele Scandinavische landen.

Uit de eerste ronde blijkt ten eerste dat leerlingen in Nederland op schoolniveau verschillend scoren. Anders gezegd: de ene school doet meer aan burgerschapsonderwijs dan de andere. Dit is vooral zichtbaar als het gaat over de kenniscomponent van burgerschap. Verschillen in vaardigheids- en houdingsscores zijn kleiner en worden overigens ook als minder valide beschouwd. En bij de geconstateerde verschillen speelt waarschijnlijk het verschil in schoolsoort mee – vmbo, havo, vwo. De onderzoekers hebben dat punt nog niet goed uiteen kunnen rafelen omdat er nog maar één meting is gedaan.

Verder blijkt uit die meting dat de leerlingen in ons land inderdaad in vergelijking tot leerlingen uit andere landen vrij laag scoren op alle drie de componenten: kennis, vaardigheid en houding. Is dat zorgelijk? Natuurlijk wil je als land daar niet staan, onderaan dat rijtje. Maar is dat dan hét probleem?

Ik zeg dat omdat wat mij betreft ook gekeken moet worden naar de context. Ook dat blijkt uit onderzoek: het burgerschapsonderwijs in een school, in een schoolsysteem, is geen isoleercel. Het vindt plaats in een maatschappelijke en culturele context van een bredere samenleving. Ik bedoel daarmee *niet* te zeggen dat ons gebrek in internationaal vergelijkend opzicht waarschijnlijk in andere regionen van onze samenleving wel wordt gecompenseerd. Wel dat het de vraag is wat we méten met dit soort onderzoeken. Meten we écht de onderwijskwaliteit, de output van ons onderwijsbestel, of meten we (ook) de invloed van omringende verbanden, interacties, waarden en normen? De veranderingen die samenlevingen doormaken, de transitie waar wij zelf in zitten? Bedenk daarbij dat de verzuilde samenleving dan wel achter ons ligt, maar dat dat zeker geen eeuwen is geleden. Mijn generatie en ouder is immers nog in zo'n context opgevoed, gesocialiseerd; wij zijn in die context tot persoon geworden. En datzelfde geldt voor leerkrachten en leraren uit die generaties. Wat betekent burgerschap voor ons, en kunnen wij dat overdragen aan leerlingen? Stel je met ons 'achterblijven' op de internationale rangorde niet vooral vast dat wij bezig zijn met een ingewikkelde sociale transitie, die zich wellicht in andere landen niet of anders voordoet?

En als dat zo is, vraagt dat dan niet vooral – zoals de Onderwijsraad al eerder en bij herhaling bepleitte – vooral ook 'hands on' ondersteuning van de scholen, leerkrachten en docenten om het burgerschapsonderwijs op een passende wijze vorm en inhoud te geven?

Het empirisch onderzoeksmateriaal dat er is, is naar mijn mening nog te dun om met volle overtuiging te kunnen stellen dat er een objectief gebleken noodzaak is voor een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Wellicht dat deze noodzaak wel blijkt als binnenkort meer en bredere onderzoeksdata voorhanden komen. Maar op dit moment zijn die gegevens er eenvoudigweg nog niet.

Verder worden in het voorstel alternatieven voor de drie 'problemen' – de opdracht is te weinig richtinggevend en verplichtend, er is onvoldoende zicht op effectiviteit – worden niet genoemd noch afgewogen.

Conclusie op deze toetssteen luidt wat mij betreft dan ook dat het voorstel treedt in de vrijheid van richting en inrichting en dat overigens te weinig is aangetoond dat die inbreuk door een objectief gebleken noodzaak wordt gerechtvaardigd. Dat laatste betekent overigens niet dat het niet *wenselijk*

is om meer aan burgerschapsonderwijs te doen. Dat kan heel goed een 'communis opinio' zijn. Maar of die wens een inbreuk op de vrijheid van onderwijs rechtvaardigt, dat is de vraag.

De opdracht van de school; een onderwijskundige toetssteen

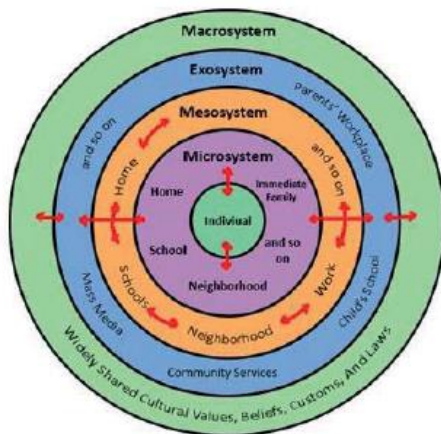
Dan een tweede perspectief, dat gaat over de kernopdracht van de school.

[SHEET]

Ik wil daarvoor het volgende beeld gebruiken, van ontwikkelingspsycholoog Bronfenbrenner en laatstelijk aangehaald door collega Melanie Ehren in haar oratie.

Eerst het model.

Figure 2. Bronfenbrenner's (1989) ecological systems theory of human development



In dit model staat het lerende kind in het centrum van de binnenste cirkel. Het leren, de ontwikkeling van het individu, is het resultaat van verschillende vormen van interactie van de persoon, de context en processen in de omgeving.

De eerste ring rond de leerling bestaat uit het micro-systeem van school, gezin, buurt, enzovoorts en alle interacties die zich daarin - als relevante leer- en ontwikkelomgeving van het kind - voordoen.

De tweede ring wordt aangeduid als het meso-systeem en bestaat uit relaties en contacten tussen onderdelen van het micro-systeem. Bijvoorbeeld tussen het team van onderwijsgevend en het schoolbestuur, tussen de leerkracht en de ouders, tussen schoolbestuur en kerk.

De derde ring is het exo-systeem: datgene wat invloed uitoefent op de binnenste ringen. Bijvoorbeeld: een netwerk van schoolleiders, een sectorraad, het beleid van ministers Slob en Van Engelshoven, deze conferentie.

En dan nog het macro-systeem: de samenleving, de structuur en cultuur, wet- en regelgeving, democratische waarden, garanties op vrijheden voor individuen en groepen.

De ringen zijn geen absolute gegevensheden. De ringen van het model staan met elkaar in verbinding, lopen in elkaar over. Wat in de buitenste ring gebeurt, werkt door op de binnenste ringen.

Besef van deze invloedsrelaties is van belang bij het nadenken over de opdracht van de school, over het aanbrengen van wijzigingen in hetgeen we – in de buitenste ring - wettelijk vastleggen over de opdracht van de school.

Overigens lijkt dit model sterk wat pedagoog Leon van Gelder in de vroege jaren zestig van de vorige eeuw al propageerde.

Ten eerste: de kern van het onderwijs, het primaire proces van onderwijs, is gelegen in de pedagogische relatie tussen onderwijzer en kind, tussen leraar en leerling. De match vindt in de klas plaats; dáár gebeurt het. Maar daar houdt het ook volgens Van Gelder niet op. Want goed lesgeven is meer dan alleen zorgdragen voor een interne pedagogiek in de klas en in de school. Het behelst ook het zoeken van connectie met wat hij aanduidde als ‘de pedagogische structuur’ rond de school, die van het onderwijsbestel en de omringende samenleving.

En dan nog een leermeester uit het hier en nu, u wellicht bekender: Gert Biesta. Hij geeft aan dat de opdracht van de school zich altijd uitstrekt over drie domeinen of dimensies: dat van de kwalificatie (overdracht van kennis en vaardigheden), de socialisatie (het bijbrengen van normen en waarden) en de persoonsvorming, de vorming-als-persoon oftewel de subjectificatie. Altijd zal in en rond de klas, de school, sprake zijn van een mix van deze drie elementen. De drie elementen of domeinen staan voorts altijd met elkaar in contact. Over het onderwerp Burgerschap merkt hij in 2012 op dat er redenen zijn om voorschriften rond burgerschapsonderwijs enigszins te beperken tot het domein van kwalificatie. Oftewel dit onderwijs te richten op de overdracht van kennis, vaardigheden en houding ten aanzien van burgerschap. Daarmee kan worden voorkomen dat het verwordt “tot een politieke socialisatie” en “om de indruk te vermijden dat bij burgerschapsonderwijs een bepaalde set van politieke waarden en overtuigingen wordt opgedrongen.” Het onderwijs komt anders in het spoor terecht van “producent van specifieke identiteiten en subjectiviteiten.”

Recent heeft hij zich in reactie op de voorstellen van Curriculum.nu wederom uitgesproken voor een dergelijke beperking. Socialisatie en in ieder geval persoonsvorming moet als het aan hem ligt ook op het terrein van burgerschap worden ingevuld door school, leerkracht en omgeving van het kind. Loslaten is het devies. Dàt is het prachtige risico van onderwijs.

Zo komen we op een tweede toetssteen. En wel de volgende [SHEET].

Laat het voorstel tot aanscherping van de burgerschapsopdracht – gezien als element in het macro- en exo-systeem van de school – in onderwijskundig opzicht voldoende ruimte aan het primaire proces van onderwijs aan en persoonsvorming van het kind?

Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig te geven. Want in het voorstel wordt een vrij opvallende knip aangebracht tussen de opdracht als zodanig en de operationalisatie van de opdracht in kerndoelen voor de scholen.

Zo wordt gesteld: “Het wettelijke systeem is namelijk zodanig 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.” En: “Het is een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculum-herziening en in het onderhavige voorstel los daarvan de algemene opdracht aan scholen te verduidelijken.”

Dit zijn voor mij wel hoofdbrekens. Want wat staat hier als je er van een afstandje naar kijkt? Kan het zo zijn dat de school straks de kerndoelen burgerschap niet implementeert, maar wel ‘goed scoort’ op een al dan niet geëxpliciteerde cultuurindex? Of andersom, dat de kerndoelen wel in praktijk worden gebracht en misschien wel meer dan dat, maar dat de school toch zwak scoort op diezelfde index. Wat krijgt dan de voorrang in het uiteindelijke oordeel over naleving van deugdelijkheidseisen? Hoe zit dat in elkaar? Ik kom daar eigenlijk niet goed uit.

Dus ik heb op dit punt nog wat nagezocht. Ik kom dan uit bij de As Siddieq zaak uit 2011.⁵ Daarin oordeelde de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State dat in die zaak de school niet gesanctioneerd kon worden met een besluit waarin op grond van artikel 8 van de WPO (de huidige opdracht) werd gesteld dat de school te weinig deed aan burgerschapsonderwijs. Dit omdat de inhoud van het burgerschapsonderwijs, in casu de kerndoelen, in de WPO verbonden is aan artikel 9.

Het is mijns inziens niet zo dat de Afdeling in deze zaak heeft gesteld dat *te allen tijde* kerndoelen niet gerelateerd zijn, laat staan: niet gerelateerd mogen worden, aan de opdracht die de wetgever aan scholen mee geeft. De Afdeling heeft enkel gesteld dat in *deze zaak en bij dit besluit* het één niet volgt uit het ander. Ik kan mij in het licht van de As Siddieq-zaak goed voorstellen dat de *wetgever* – nu het moment dáár is – van de gelegenheid gebruik maakt en de kerndoelen en eindtermen wél verbindt aan de opdracht. Dit dan overigens met eerbiediging van de vrijheid van richting, enzovoorts. Maar deze zaak nu mede gebruiken ter *verdediging* van een blijvende ontkoppeling lijkt mij niet echt passend.

Onderwijskundig is het overigens vrij lastig om het één niet in het verlengde te zien van het ander en andersom. Zie de cirkels van Bronfenbrenner, de statements uit de jaren zestig van pedagoog Van Gelder en tegenwoordig van Biesta. De opdracht van de school bepaalt terdege datgene wat de leerkracht in de klas en daarbuiten uitdraagt. Niet alleen als het gaat om cognitieve lesinhouden, maar ook om waarden en normen en als het gaat om het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen tot persoon-willen-zijn. En andersom: met de daadwerkelijke interactie tussen leerkracht, docent en leerling krijgt de opdracht van de school daadwerkelijk vorm en inhoud. Het werkt altijd twee kanten op.

Net zo min als één zwaluw zomer maakt, maakt één uitspraak van de Afdeling over een feitelijkheid – ‘opdracht en inhoud zijn anno 2011 door de wetgever niet aan elkaar verbonden’ – dat als zodanig tot een normativiteit – ‘er behoort altijd een ontkoppeling te zijn’. Onderwijskundig zou dat een buitengewoon vreemde realiteit opleveren, en scholen weten dat. En ik kan mij ook niet goed voorstellen dat de minister dat niet weet. Waarschijnlijk zijn de passages over ontkoppeling ingegeven door pragmatiek, in die zin dat de minister parallel aan dit wetstraject, Curriculum.nu alle ruimte wil geven voor een eigen ontwerp. Maar als dát het geval is, dan kun je daar in het wetsvoorstel ook ruimte voor maken, en niet als wetgever onderstrepen dat opdracht en inhoud van elkaar losgekoppeld zijn.

Terug naar de toetssteen: is er ruimte voor scholen om de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs vorm en inhoud te geven? Een lastige vraag die op dit moment niet

⁵ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

eenduidig valt te beantwoorden. Dit omdat het wetsvoorstel blijkens de memorie een bewuste knip aanbrengt tussen opdracht en inhoud. In onderwijskundig opzicht kan het één echter niet los worden gezien van het ander. Omdat de inhoud nog niet helder is, genereert het wetsvoorstel daarmee dus *onduidelijkheid* voor scholen. Terwijl juist één van de gestelde problemen is dat de huidige opdracht de scholen te weinig richting geeft bij de vormgeving van het burgerschapsonderwijs. Dat verbetert met dit wetsvoorstel kortom niet, omdat die richting pas duidelijk wordt bij vaststelling van nieuwe kerndoelen en eindtermen.

Ontwikkelingen in de samenleving; een sociaal-politieke toetssteen

Dan nog een derde perspectief. Nederland gold tot voor kort, tot circa de jaren tachtig van de vorige eeuw, als een verzuilde samenleving. Dit hield in dat verschillende groepen, gegrond op levensbeschouwing of godsdienst, aan elkaar gelijkwaardig werden geacht, maar tegelijkertijd wel apart hun leven leidden. Gereformeerd, Hervormd en Katholiek, dat ging in mijn jeugd niet zo goed samen. In *onze* zuil leefden we ons leven. Op landelijk niveau, in Den Haag, troffen de bestuurlijke elites van de zuilen elkaar. Op dat niveau was sprake van respect en tolerantie. Hetgeen overigens niet inhield dat – en dat kan nu wel gezegd worden - we in onze eigen zuil altijd even vriendelijk waren over of tegen mensen die tot een andere zuil behoorden. Al met al hield dit construct de structuur van de samenleving echter wel in evenwicht. Er was sprake van co-existentie van gemeenschappen, van enige mate van harmonie tussen gemeenschap en individu, van pacificatie.

In deze constructie stelde de overheid zich op als neutrale hoeder van het algemeen belang. Gegeven die neutraliteit, respecteerde de overheid wel een ordening van de samenleving langs – deels – levensbeschouwelijke en religieuze lijnen.

Collega hoogleraar Ben Vermeulen heeft dit model ook wel getypeerd als een *gematigde scheiding van kerk en staat*. Dit is in zijn typologie één van de vijf opties die er zijn als het gaat om de vraag hoe religie en overheid, kerk en staat, zich tot elkaar verhouden.

De eerste optie staat aan het ene uiterste van het spectrum. Het is het model van de *totalitair seculiere staat*. Hierin is atheïsme de officiële doctrine, hetgeen gecombineerd kan zijn met nationalisme of de eis van absolute volgzzaamheid aan één leider. Religie in het publieke domein bestaat niet.

Het tweede model is dat van een *sterke scheiding van kerk en staat*. Overheid, onderwijs en het publieke domein in het algemeen dragen geen enkel spoor van levensbeschouwing of religie. Geloof is een privé kwestie. Er is godsdienstvrijheid, maar de staat keert zich er van af.

Dan het derde, ons bekende model, van *gematigde scheiding van kerk en staat*. Daarin wordt erkend dat zowel groepen als individuen hun leven kunnen inrichten langs de lijnen van levensbeschouwing en religie. En dat de overheid dat dan ook als zijnde gelijkwaardig aan elkaar dient te respecteren. Daarvan uitgaande, dient diezelfde overheid wel neutraal onderwijs te garanderen, bij ons: het openbaar onderwijs. De overheid dient tegelijkertijd bijzonder onderwijs mogelijk te maken.

Het vierde model is net als de twee voorgaande, gelegitimeerd langs democratische beginselen. Het gaat er echter van uit dat de staat een *bevoorrechte kerk* of een 'staatsreligie' aanwijst. Alle religies worden in dit model getolereerd, alleen wordt er door de overheid één net iets belangrijker gevonden dan de andere.

Het vijfde model, aan het andere uiterste van het spectrum tenslotte, is dat van de *theocratie*. Hierbij worden staat en kerk of religie aan elkaar gelijk gesteld. Er wordt slechts één geloof getolereerd, dat van de staat; scholen zijn zonder uitzondering op dat ene geloof gebaseerd.

En waar staan we nu? In zijn artikel uit 2010 komt Vermeulen tot de constatering dat we meer en meer tenderen naar het tweede model, dat van een sterke of: sterkere scheiding tussen kerk en staat. Waarbij hij overigens stelt dat die ontwikkeling als zodanig niet waardenvrij of neutraal is. Want ook een striktere scheiding is in zichzelf een normatieve, politieke keuze.

Laten we dit laatste punt ten behoeve van een laatste toetssteen nog wat uitdiepen. In dit geval aan de hand van het werk van Cees Schuyt uit 2006 over democratische deugden. Hij schreef dit verhaal tegen de achtergrond van de spanningen in ons land na de moord op Fortuyn en Van Gogh. Hoewel bijna vijftien jaar geleden, heeft zijn betoog veel actualiteitswaarde. Zeker daar waar het gaat om burgerschap en de potentiële bijdrage daarvan aan sociale cohesie.

Kort samengevat: in zijn optiek zijn er grofweg drie visies mogelijk op het vraagstuk van 'hoe houden we in deze samenleving de boel bij elkaar'. Hoe gaan we om met toenemende diversiteit, groepstegenstellingen, conflicten tussen groepen, conflicten tussen individuen en groepen?

De eerste stellingname is van *sociaal-liberaal of liberaal-democratische* huize. Volgens dit gedachtengoed is vóór alles het individu de maat der dingen; de staat dient individuele vrijheid te borgen en te stimuleren en opereert overigens waardenneutraal.

De tweede visie of het tweede standpunt is dat van de meer *communitaristische of gemeenschapsdenkers*. Zij gaan ervan uit dat individu en groep doorgaans met elkaar in harmonie zijn; en dat er sprake is van cohesie van gemeenschappen binnen de grotere gemeenschap.

Het derde standpunt is dat van meer *neo-conservatieve* denkers. Zij hebben felle kritiek op met name de rechtsstaat aangezien deze de gewone burger meer en meer miskent en negeert. Er wordt een duidelijke vijand aangewezen; volgens Schuyt treft dat lot niet zelden de brede groep van moslims in ons land. Conflicten worden niet uit de weg gegaan.

In 2006 maar zeker ook vandaag de dag strijden deze drie standpunten vooral in politiek en media hevig met elkaar om voorrang. Schuyt benoemt de onderlinge spanningen en polarisaties en geeft vier condities aan die het verloop ervan beïnvloeden [SHEET]. Ik loop ze met u langs.

1. Is sprake van overheersing van collectieve identiteiten (WIJ) boven persoonlijke identiteiten (IK), van het zwelgen in of verzwolgen worden door collectieve identiteiten, waardoor de vorming of de ontwikkeling van een persoonlijke identiteit wordt genegeerd of teniet wordt gedaan; dit speelt vooral BINNEN groepen;
2. Is sprake van intensivering van groepstegenstellingen, zodanig dat die zich ontwikkelen tot alomvattende wij-zij-tegenstellingen, vaak in de vorm van meerderheid versus minderheid; dit speelt TUSSEN groepen;
3. Hoe wordt aangekeken tegen de aard en de beslechttingswijze van groepsconflicten, met name of er sprake is van een belangenconflict of van een waardenconflict;

4. Welke rol spelen niet-erkende of niet-onderkende emoties, in het bijzonder de emoties van schaamte en woede.

Hieruit vloeit volgens Schuyt voort dat “de intra- en intergroepsrelaties in hun onderlinge samenhang genomen, bepalend (zijn) voor de mate van sociale integratie in een samenleving, waarbij integratie als begrip ruimer wordt opgevat dan uitsluitend de verhouding tussen etnische groepen. *Sociale integratie is een dynamisch evenwicht dat bestaat tussen delen in een samenleving en tussen delen en gehelen.*”

Sociale cohesie vormt zo gezien de basis voor een open democratische rechtsstaat. Daarin wordt persoonlijke vorming gegarandeerd door rechtstatelijke beginselen, mensenrechten, individuele grondrechten waaronder het recht op onderwijs. Groepsvorming wordt beschermd door klassieke vrijheidsrechten van godsdienst, vereniging en vergadering, vrijheid van onderwijs. Als beide typen garanties goed in positie zijn, is volgens Schuyt de kans op sociale cohesie, het grootst.

Zo komen we met Schuyt tot een volgende sociologische toetssteen [SHEET]:

Draagt het voorstel tot aanscherping van de burgerschapsopdracht bij aan sociale cohesie zoals hiervoor bedoeld: een dynamisch evenwicht tussen onder meer delen en gehelen, en gegarandeerd door zowel de rechten van individuen als van groepen?

Bij de onderwijsrechtelijke toetssteen bespraken we dat het wetsvoorstel tot aanscherping van de burgerschapsopdracht strijdigheid oplevert met de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs. Die vrijheid is anno 2020 in ons bestel ook een recht van een groep, van een gemeenschap. Het wetsvoorstel onderstreept echter vooral het recht van het individu, van individuele mensenrechten. Daarmee helt het wetsvoorstel enigszins over naar wat Schuyt aanduidt als de stroming van sociaal-liberaal / liberaal democratische én neo-conservatieve denkers, die maar weinig ophebben met de premisse dat mensen soms ook overtuigd onderdeel zijn en willen zijn van een groep. Anders gezegd, de meer communitarische ingestelden onder ons hebben met het wetsvoorstel enigszins het nakijken.

In de typologie van Vermeulen geduid, betekent dit dat het wetsvoorstel eerder uitgaat van een sterkere scheiding tussen kerk en staat, tussen geloofsgemeenschappen en overheid dan hetgeen we gewend zijn – of: gewend waren? In abstracto en analytisch gesteld past het wetsvoorstel in een ontwikkelingsgang van het meer pluralistisch/coöperatieve model naar dat van een seculiere staat.

Draagt het wetsvoorstel daarmee bij aan sociale cohesie zoals bedoeld bij Schuyt? Wel als deze transitie in goed overleg en met instemming van vele betrokkenen plaatsvindt. Maar het wordt m.i. lastig als in die transitie als zodanig bepaalde grondrechten van betrokkenen, van groepen, worden miskend of door negatieve framing worden weggedrukt.

Ik doel met dat laatste onder meer op het volgende.

Je kunt en mag in ons land als buitenstaander van een (geloofs-)gemeenschap een opvatting hebben over de inhoud van dat geloof. En over hoe in dat geloof met onderwerpen als huwelijk en seksuele diversiteit wordt omgegaan. Je kunt daar een oordeel over hebben, als mens. Dat mag in ons land en dat is een goede zaak.

Het is echter ook een recht van groepen in ons land om dat geloof, die overtuiging te hebben. En dat geloof mag op publiek bekostigde, erkende scholen worden verteld. Naast en in samenhang met de meer cognitief-rationele lesinhoud, bijvoorbeeld als het gaat over huwelijk en seksuele diversiteit. En nog steeds mag je daar als buitenstaander een opvatting over hebben. Het is echter een grondrecht van de groep om die lesmethoden te maken en daar les uit te geven. Ook dat zegt artikel 23 van de Grondwet.

De negatieve framing rond lesmethoden in zowel media als politiek lijken dat bestaande grondrecht van religieuze groepen in ons land te miskennen. Ik maak mij daar zorgen over, omdat het onderwerp ook wel wordt neergezet als een wij-zij tegenstelling, als een tegenstelling tussen de meer wereldlijk ingestelden en de (orthodox)religieuzen in ons land.

Het wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht voor scholen en met name het parlementaire debat daarover, zie het Verslag van de Tweede Kamer, ademen de sfeer van die tegenstelling. Daarmee wordt het wetsvoorstel inherent contradictoir. Want iets wat juist beoogt aan te zetten tot meer sociale cohesie – de burgerschapsopdracht voor scholen – wordt door verschillende betrokkenen gebracht in een frame van en debat over groepstegenstellingen, in termen van Wij en Zij. Kan daar een meer dynamisch evenwicht uit naar voren komen?

Ter afsluiting

Onderwijs is te allen tijde toekomstgericht. We gaan voor goed onderwijs omdat kinderen, leerlingen, jongeren dat nodig hebben. Voor hun verdere leven, voor hun toekomst. Daarom is het ook zaak dat burgerschap een plek heeft in het onderwijsbestel. Dat we daar werk van maken. Om met wijlen Fons van Wieringen te spreken: onderwijs moet *verwachtingsvol* zijn, altijd gericht zijn op 'beter'. Niet alleen voor het hier en nu, maar voor de toekomst.

Naar mijn mening verdient burgerschap dan ook een ander frame dan dat van de wij-zij-tegenstellingen waar het zich nu in lijkt te bevinden. Het moet in plaats daarvan uitgaan van het frame van een positieve verwachting, van een stimulans om burgerschapsonderwijs in de scholen en opleidingen zo neer te zetten dat de jeugd van nu ermee wordt uitgedaagd persoon-te-willen-zijn in de samenleving van straks. Met respect voor mensenrechten, en voor het recht om tot een groep te behoren en dat uit te kunnen dragen.

Literatuur

- G. Biesta, *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Phronese 2014.
- M. Ehren, *Trust and accountability to improve education systems: the golden duo for education reform*. Amsterdam: Vrije Universiteit 2019.
- R. Daas, *Assessment of citizenship competences*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2019.
- R. Daas & A.B. Dijkstra, 'Burgerschap'. In: Skills Platform, *Skills voor de toekomst: een onderzoeksagenda*. Den Haag: Ministerie van OCW 2016, p. 31-38.
- L. van Gelder, *Deelname en distantie. Over de opbouw van de pedagogische structuur van het onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 1964.
- L. van Gelder & I. van der Velde, *Kind, school, samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff 1972.
- C.L. Hahn, 'Educating citizens in an age of globalization, migration, and transnationalism: A study in four European democracies'. In: [Theory & Research in Social Education 2020](#).
- M. Malsch, *Het recht is te belangrijk om aan juristen over te laten*. Heerlen: Open Universiteit 2019.
- D. Mentink, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2012.
- A. Munniksma e.a., *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2017.
- H. Nieuwelink e.a., *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen. Lessen uit wetenschap en praktijk*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2016.
- K. Schuyt, *Democratische deugden. Groepstegenstellingen en sociale integratie*. Leiden: Leiden University Press 2006.
- B. Vermeulen, 'On freedom, equality and citizenship. Changing fundamentals of Dutch minority policy and law (immigration, integration, education and religion)'. In: M.-C. Foblets, J.-F. Gaudreault & A. Dundes Renteln (eds.), *The Response of State Law to the Expression of Cultural Diversity*, Bruylant (Editions Yvon Blais), Brussels 2010, pp. 45-143.
- H. Wassink & A. Deelen, 'Persoonsvorming en sociaal-emotionele ontwikkeling'. In: Skills Platform, *Skills voor de toekomst: een onderzoeksagenda*. Den Haag: Ministerie van OCW 2016, p. 39-44.
- A.M.L. van Wieringen, *Verwachtingsvol onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2011.
- P.J.J. Zoontjens, *De weg naar burgerschap*. Tilburg: Tilburg University Press 2019.