



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De Wet verduidelijking burgerschapsopdracht maakt niet veel duidelijker

Berger, M.S.; Beemsterboer, M.

### Citation

Berger, M. S., & Beemsterboer, M. (2023). De Wet verduidelijking burgerschapsopdracht maakt niet veel duidelijker. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 14(3), 19-36.

doi:10.5553/TvRRB/187977842023014003003

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3677177>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# De Wet verduidelijking burgerschapsopdracht maakt niet veel duidelijker

Marietje Beemsterboer & Maurits Berger

## 1 Inleiding

De invoering in 2005 van verplicht ‘burgerschapsonderwijs’ op alle basis- en middelbare scholen was een van de manieren waarop de Nederlandse regering wilde ‘bijdragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving’.<sup>1</sup> In de daaropvolgende jaren werd echter herhaaldelijk vastgesteld dat de uitwerking van de hiervoor ontworpen wetgeving te wensen overliet.<sup>2</sup> De vragen over en bezwaren tegen de wetgeving hadden vooral te maken met de onduidelijkheid over wat ‘burgerschap’ precies inhield en hoe dat onderwezen moest worden. Het was immers niet een concreet vak, en de scholen kregen in 2005 grote vrijheid in de invulling van burgerschapsonderwijs, met als gevolg dat sommige scholen er aparte lessen voor ontwikkelden terwijl andere scholen meenden dat het al werd afgedekt door de vakken maatschappijleer, aardrijkskunde en geschiedenis. In januari 2020 besliste de rechter dat een school die geen apart burgerschapsonderwijs verzorgde, ‘niet in strijd had gehandeld met de burgerschapsopdracht’:

‘De burgerschapsopdracht is niet nader uitgewerkt in kerndoelen of leerdoelen en ook niet op een andere manier nader geconcretiseerd. (...) Herhaaldelijk heeft de wetgever benadrukt dat de verplichting om burgerschapsvorming te verzorgen de onderwijsvrijheid ongemoeid laat en ook dat scholen een grote vrijheid hebben bij de invulling van de burgerschapsopdracht.’<sup>3</sup>

De Inspectie van het Onderwijs hanteerde duidelijk een strengere maatstaf, want een maand later, in februari 2020, bracht zij een rapport uit waarin werd vastgesteld dat bij een kwart van de onderzochte scholen sprake was van ‘weinig actieve bevordering van basiswaarden [van burgerschap]’ waarbij het in meerderheid confessionele scholen betrof: naast ‘drie openbare, vijf algemeen bijzondere’ scholen, betrof het ‘twee rooms-katholieke, twee protestants-christelijke, drie reformatorische, een evangelische, twee islamitische en een joodse [school]’.<sup>4</sup> Dat met name confessionele scholen kritiek ontvingen was niet verwonderlijk: juist de scholen die wat strenger in de leer zijn, voelden zich vanuit hun specifieke godsdienstige

1 Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (*Stcrt.* 2005, 678).

2 Zie o.a. Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*, 2012; Inspectie van het Onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, 2016.

3 Rb. Amsterdam 20 januari 2020, AMS 19/5273, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

4 Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*, ministerie van Onderwijs 2020.

‘inrichting’ niet noodzaak om veel aandacht te besteden aan de kennis over, respect voor en omgang met andere geestelijke stromingen.<sup>5</sup>

Met de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht van 2021 wilde de wetgever weer vat krijgen op het burgerschapsonderwijs.<sup>6</sup> De wet van 2005 blijft gehandhaafd, maar de toepassing daarvan is nu veel minder vrijblijvend. Sterker nog: de burgerschapsopdracht is een van de deugdelijkheidseisen geworden waarop de Inspectie van het Onderwijs nieuwe scholen vooraf expliciet beoordeelt op de verwachte kwaliteit.<sup>7</sup> Dit onderstreept het belang dat de wetgever hecht aan de burgerschapsopdracht.

De verduidelijking heeft geleid tot felle reacties uit met name de orthodox-christelijke hoek, waar de voorschriften van de wet werden gezien als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst.<sup>8</sup> Immers, zo werd betoogd, als er de vrijheid is om scholen te stichten en in te richten naar religieuze overtuiging, en als er de vrijheid is om te geloven dat homoseksualiteit fout is, of dat een huwelijk alleen tussen man en vrouw mag zijn, waarom zou dat dan niet uitgedragen mogen worden in het (godsdienst)onderwijs?

Deze en andere kwesties over het burgerschapsonderwijs willen wij in dit artikel bespreken. Wij stellen ons twee vragen: wat wordt bedoeld met de nieuwste wettelijke initiatieven tot burgerschapsonderwijs, en wat zijn de consequenties daarvan voor het onderwijs? Het antwoord op deze vragen verschaffen wij stapsgewijs. Eerst door de basisvragen ‘waarom’, ‘wat’ en ‘hoe’ te stellen: waarom wordt burgerschapsonderwijs van belang geacht, wat houdt het in en hoe wordt het vormgegeven? Daarna zullen we de consequenties van de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht van 2021 bespreken.

## 2 Waarom burgerschapsonderwijs

Verplicht onderwijs in ‘burgerschap’ is niets nieuws, zowel in het buitenland als in Nederland.<sup>9</sup> In een helder overzicht laat politiek historicus en filosoof Wim de Jong zien hoe burgerschapsonderwijs in Nederland vanaf het eind van de negentiende eeuw verschillende gedaanten heeft aangenomen, en daarbij laveerde tussen de behoeften van openbaar en bijzonder onderwijs. Burgerschapsonderwijs kreeg

5 M.M. Beemsterboer, ‘Geloven in onderwijs. Het kennisgebied geestelijke stromingen in het Nederlands basisonderwijs’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011-3, p. 18-31; W.E. Westerman, *Ongewenste objectiviteit: onderwijs in geestelijke stromingen in historisch en vergelijkend perspectief*, Utrecht: Kok 2001; Inspectie van het Onderwijs 2020.

6 Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (*Stcrt.* 2021, 320).

7 Wet meer ruimte voor nieuwe scholen (*Stcrt.* 2022, 26690).

8 Zie o.a. A. Kouwenhoven & K. van Laarhoven. ‘Vonnis Haga-lyceum test voor onderwijsinspectie’, *NRC Handelsblad* 22 januari 2020; L. Versteeg, ‘Overheid bepaalt straks wat leerlingen moeten denken’, *Nederlands Dagblad* 26 mei 2021; G. Vroegindewij, ‘Wet burgerschap bedreigt orthodoxe scholen’, *Reformatorisch Dagblad* 7 juni 2021.

9 Zie J. van den Brink, ‘Het Wetsvoorstel burgerschapsopdracht’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2018-1, p. 7-25 en de bijdragen in de special Burgerschapsvorming in historisch perspectief van *Pedagogische Studiën* 2021-3 onder redactie van P. Verstraete, S. van Ruyskensvelde, I. van der Bij en J. Exalto.

vorm in het spanningsveld tussen de ‘staatspedagogen’, die meenden dat kinderen opgevoed moesten worden in Nederlandse waarden, en degenen die vrij wilden blijven van indoctrinatie door de staat.<sup>10</sup> De aanleiding om dergelijk onderwijs in te voeren verschilde ook per tijdperiode. Onder invloed van de staatsvormingen van Thorbecke halverwege de negentiende eeuw en de invoering van algemeen kiesrecht in 1917 bestond de zorg onder bestuurders en intellectuelen over een gebrek aan kennis over de staatsinrichting (wat resulteerde in het vak staatswetenschappen). In de jaren vijftig en zestig richtte de zorg zich op het vermeende verlies van overzicht over de moderne samenleving (wat resulteerde in het vak maatschappijleer). Vanaf 1975 moest dat vak gegeven worden door docenten die geschoold waren in de sociale wetenschappen, en in de jaren negentig emancipeerde maatschappijleer zich tot het examenvak maatschappijwetenschappen, dat zowel politiek-juridisch als sociaaleconomisch en sociaal-cultureel werd benaderd.<sup>11</sup> Vanaf de jaren negentig speelde een nieuwe motivatie voor de invoering van burgerschapsonderwijs, namelijk de zorg om het gebrek aan ‘burgerzin’ en ‘normen en waarden’ in de maatschappij.<sup>12</sup> In dezelfde periode speelde ook het debat over de ‘multiculturele samenleving’, dat in 1983 deel was geworden van overheidsbeleid, en werd in toenemende mate de behoefte gevoeld om niet alleen nationale normen maar ook een nationale identiteit en cohesie te verankeren in het onderwijs. Hier liggen de wortels van de ontwikkeling van een nieuwe ‘canon’ van de Nederlandse geschiedenis,<sup>13</sup> maar ook van het huidige burgerschapsonderwijs. In deze discussie over schoolvakken die een gevoel van nationale eenheid zouden moeten bevorderen, speelden twee concepten de hoofdrol. De eerste was integratie. Het was een term die meer normatief was dan praktisch, omdat er onder politici en regeringen weliswaar grote unanimiteit bestond dat integratie nodig was, maar volstrekt onduidelijk was wat het precies inhield.<sup>14</sup> ‘Integratie’ was namelijk een term die betrekking had op de immigratie van mensen uit ‘niet-westerse’ landen, en in het bijzonder van moslimse<sup>15</sup> migranten. Het oorspronkelijke doel van burgerschapsonderwijs was dus vooral de opvoeding van moslimse kinderen in de Nederlandse waarden. Maar aangezien onderwijs in burgerschap verplicht werd op alle basis- en middelbare scholen, gold het voor alle leerlingen, ook degenen die niet-moslim waren. De tweede hoofdrol werd gespeeld door de islam. Vanaf de ja-

10 W. de Jong, ‘Sociologen in zakformaat? Burgerschapsvorming en het schoolvak maatschappijleer in Nederland (1945-2020)’, *Pedagogische Studiën* 2021-3, p. 204-220; Van den Brink 2018.

11 Idem.

12 De Jong 2021; Van den Brink 2018.

13 Zie bijv. interview in *Trouw* (18 mei 1996): ‘Bolkestein is ongelukkig met onderwijs in geschiedenis’. De invoering van de canon in 2006 is overigens ook nadrukkelijk onderdeel van het integratiebeleid, zie o.a. de Integratienota 2007-2011 met de titel *Zorg dat je erbij hoort!*, waarin de canon wordt besproken onder het kopje ‘Visie: maatschappelijke emancipatie én sociale integratie zijn beide nodig’ (*Handelingen II* 2007/08, 31268, nr. 2, p. 15).

14 Zie M. Maussen & M. Berger, ‘Integratie en religie Nederlands beleid in de periode 2010-2023’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023-2, p. 71-93.

15 Wij maken in dit artikel het volgende onderscheid: een ‘moslimse’ persoon is moslim in identiteit, een ‘islamitische’ persoon is moslim in godsdienstigheid (de twee kunnen overlappen, maar dat hoeft niet). Dit is te vergelijken met het onderscheid dat in de Nederlandse spelling wordt gemaakt tussen ‘Joods’ (identiteit en etniciteit) en ‘joods’ (godsdienstigheid).

ren negentig was sprake van het zogenoemde ‘islamdebat’, waarin de islam voornamelijk zware kritiek kreeg te verduren als een godsdienst die integratie in de Nederlandse samenleving zou afwijzen. Met name de islamitische basisscholen die vanaf 1988 waren opgericht, werden hierin genoemd als voorbeelden van ‘anti-integratief gedrag’ en ‘isolationisme’.<sup>16</sup>

Na de aanslagen van 11 september 2001 werd de notie van integratie verder uitgewerkt met begrippen als ‘sociale cohesie’ en ‘burgerschap’. Gemeenten gingen hiermee aan de slag in hun eigen beleidsplannen,<sup>17</sup> en op nationaal niveau werd de gedachte doorslaggevend dat het grondwerk voor integratie al op jonge leeftijd verricht zou moeten worden. In 2005 leidde dat tot de Burgerschapswet, die scholen verplichtte om ‘bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving’.<sup>18</sup> De motivatie voor de invoering van dit burgerschapsonderwijs is te vinden in de memorie van toelichting (MvT) van die wet:<sup>19</sup>

‘Het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie staat hoog op de agenda. De noodzaak die gevoeld wordt om hier aandacht aan te besteden, komt voort uit onbehagen over het afnemen van de sociale binding (ook sociale cohesie genoemd) in onze samenleving.’

Integratie werd dus een onderwijsopdracht die gold voor iedereen. De oorzaak van de gebrekkige integratie werd in de memorie van toelichting echter in onduidelijke bewoordingen neergelegd bij de ‘allochtonen’:

‘(...) veel ouders en kinderen zijn door een allochtone etnische herkomst niet geworteld in de burgerschapstradities en -gebruiken die nodig zijn om het sociale weefsel van onze samenleving de vereiste stevigheid te geven. Voor de regering is de wens tot burgerschapsvorming daarom nauw verbonden met de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving.’

Deze redenering draagt een intrinsiek probleem met zich mee: burgerschapsvorming heeft als doel dat ‘etnische minderheden’ beter integreren in de Nederlandse samenleving, maar het middel daartoe is dat *alle* Nederlandse jongeren deze vorming krijgen. Tegelijkertijd benadrukt de wetgever ook de noodzaak van een algemene kennis van democratische basiswaarden én van een maatschappelijke verantwoordelijkheid die al op jonge leeftijd bijgebracht zou moeten worden. Deze jongeren, aldus de wetgever, moeten toegerust worden met een vorming waarmee zij ‘in staat zijn om op een volwaardige en verantwoordelijke manier deel te nemen aan de samenleving en een eigen positie in te nemen in die samenleving’.<sup>20</sup> De wetgever hanteerde het enigszins pessimistische standpunt dat ‘kinderen niet [wor-

16 M. Berger, ‘Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2023-1, p. 34-53.

17 Voorbeelden zijn de beleidsplannen van de gemeente Amsterdam, *Wij Amsterdammers* (2004), en de gemeente Rotterdam, *Meedoen of Achterblijven* (2005).

18 Zie voetnoot 1.

19 MvT bij de Wet op burgerschapsonderwijs (*Kamerstukken II* 2004/05, 29959, nr. 3).

20 MvT bij de Wet op burgerschapsonderwijs, p. 1.

den] geboren met een “democratisch gen” en niet vanzelfsprekend vanuit huis kennis en respect mee [krijgen] voor de basiswaarden van onze samenleving’.<sup>21</sup> In de nieuwe wet van 2021 borduurt de wetgever hierop voort:

‘We leiden kinderen op voor het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt, maar ook voor het leven in onze samenleving. Om op een constructieve en vreedzame manier samen te kunnen leven, is het nodig dat we de spelregels van de samenleving kennen en delen. We leven in een land waar iedereen veel vrijheid toekomt, waar ruimte is voor verschillen en waar minderheden worden beschermd. De niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, de rechten en vrijheden uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen, vormen ankerpunten van onze samenleving. Respect voor en kennis van dat fundament zijn essentieel – temeer nu sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie.’<sup>22</sup>

De nieuwe wet van 2021 brengt geen grote wijzigingen in de *raison d'être* van het burgerschapsonderwijs, en benadrukt dat zestien jaar na de wet van 2005 de zorgen die aan die onderwijsopdracht ten grondslag liggen, onveranderd zijn gebleven:

‘De grootste zorg van Nederlanders betreft het samenleven en gebrek aan gedeelde normen en waarden. Woorden die zij daarbij het meest opschrijven, zijn: discriminatie, respect, (in)tolerantie en (on)verdraagzaamheid. Nederlanders maken zich zorgen over de wijze waarop individuen en groepen elkaar bejegenen. Het gebrek aan respect zien ze als grootste oorzaak.’

### 3 Wat is burgerschapsonderwijs

De volgende vraag is wat het burgerschapsonderwijs precies inhoudt. Het gaat daarbij om de uitwerking van de doelen van het burgerschapsonderwijs, die zijn gedefinieerd als actief burgerschap en sociale integratie. De huidige wet van 2021 handhaaft de definities van deze termen zoals gegeven in de memorie van toelichting bij de wet van 2005:

‘Actief burgerschap betekent de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren.’<sup>23</sup>

‘Onder sociale integratie wordt een deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving verstaan, in de vorm van

21 MvT bij het Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht van 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35352, nr. 3, p. 1).

22 *Idem*.

23 MvT bij de Wet op burgerschapsonderwijs, p. 1.

sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.<sup>24</sup>

Aangezien de doelen van het burgerschapsonderwijs vooral betrekking hebben op omgangsvormen, had de wetgever in 2005 een uitgesproken idee over de *waarden* die in het burgerschapsonderwijs onderwezen dienen te worden. Deze waarden zijn integraal overgenomen in de regelgeving van 2021, met alleen hier en daar de extra toevoeging 'daarbij moet je je wel houden aan de wet' (zie kader 1 voor de gehele tekst). Het is overigens bevreemdend dat deze 'basiswaarden', die een dermate centrale plaats innemen in het burgerschapsonderwijs, zijn weggestopt in de regelgeving van zowel 2005 als 2021: zij worden niet genoemd in de wetteksten, en evenmin in de bijbehorende memories van toelichting, maar komen pas aan de orde in een voetnoot (!) in het bijbehorende *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie* van de Inspectie van het Onderwijs van 2006<sup>25</sup> en als laatste bijlage bij de omvangrijke *Onderzoekskaders* van de Inspectie van het Onderwijs in 2021.<sup>26</sup>

*Kader 1: Basiswaarden van de democratische rechtsstaat*

- Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- Het gelijkheidsbeginsel (ook wel gelijkheid of gelijkwaardigheid genoemd) betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij of dan jouw groep.
- Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander?
- Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je iedereen de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.
- Afwijzen van onverdraagzaamheid: onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Het betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet

24 Idem, p. 2.

25 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*, (Stcrt. 2006, 128).

26 Inspectie van het Onderwijs & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*, bijlage 6, en *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*, bijlage 8 (beide herziene versie augustus 2023).

mee eens bent niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo'n mening of zulk gedrag te hebben.

- Afwijzen van discriminatie: discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.
- Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Iedereen is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk zijn/is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- Verantwoordelijkheidsbesef betekent dat mensen verantwoordelijkheid willen nemen voor wat ze zeggen en doen (en wat ze niet zeggen en doen) en dat ze daarbij rekening willen houden met wat dat voor anderen betekent. Daarbij is vooral belangrijk dat je probeert anderen niet te schaden en dat je de samenleving en de democratie wilt helpen om goed te functioneren. Hoe je dat doet, mag iedereen zelf weten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, bijlage 6 bij *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs* en bijlage 8 bij *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs* (beide herziene versie augustus 2023).

De basiswaarden zijn volgens de memorie van toelichting bij de wet van 2021 het fundament voor de inrichting van een 'vreedzame, pluriforme samenleving':

'Menselijke waardigheid geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Deze basiswaarden gelden daarmee als belangrijke, gedeelde uitgangspunten en daarmee tot de verplichte kern van burgerschapsonderwijs. Menselijke waardigheid draait om kwaliteit die kenmerkend is voor menselijk leven. Vrijheid houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken en te doen wat ze willen, zolang ze daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen respecteren. Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Een open samenleving waarvan menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit de basis vormen, kan alleen floreren als haar burgers het belang daar-

van kennen en respecteren en in staat zijn daar ook zelf verantwoordelijkheid voor te dragen.<sup>27</sup>

Deze definities en beschouwingen vormen een samenhangend maar zeer complex geheel, waarvan de vraag is hoe dat vormgegeven kan worden in het basis- en middelbaar onderwijs.

## 4 Hoe dient burgerschapsonderwijs te worden vormgegeven

### 4.1 Invulling van de burgerschapsopdracht

De nieuwe wet van 2021 brengt geen grote veranderingen in de wijze waarop het burgerschapsonderwijs ingericht moet worden, maar is stelliger en zelfs verplichtend in een aantal aspecten van deze leeropdracht.<sup>28</sup> Hierbij moet benadrukt worden dat burgerschapsonderwijs (nog) geen *vak* is in het basis- en middelbaar onderwijs, maar een *opdracht*. Met 'opdracht' wordt bedoeld dat het onderwerp vakoverstijgend is en in algemene zin aan de orde gesteld moet worden op scholen. Overigens wordt op het moment van schrijven (oktober 2023) gewerkt aan een nieuw curriculum waarin burgerschap zal worden opgenomen als een apart vak ('kennisgebied'), waarvoor kerndoelen en eindtermen worden geformuleerd en specifieke kennis en vaardigheden worden vastgelegd die leerlingen op school moeten verwerven.<sup>29</sup> Tot dat moment dienen scholen voor de invulling van deze opdracht echter uit te gaan van de eisen zoals gesteld in de wet (kader 2).

*Kader 2: Wettelijke opdracht tot burgerschapsonderwijs (artikel 8 lid 3 Wet op het primair onderwijs en artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs)*

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

- a. 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;
- b. 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
- c. het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of sek-

27 MvT bij het Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht van 2021 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35352, nr. 3, p. 12).

28 MvT bij het Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht van 2021 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35352, nr. 3. 'Uitwerking burgerschap en basiswaarden', in: Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, versie 2023*, 2023, p. 139.

29 MvT, par. 2: 'Verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschap in het curriculum'.

suele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

2. 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 eerste lid, onder c, genoemde verschillen.’

Naast de wet gelden ook de aanwijzingen die de Inspectie van het Onderwijs geeft aan de onderwijsopdracht. Deze aanwijzingen zijn te vinden in de *Onderzoekskaders* die de Onderwijsinspectie opstelt, en wel onder de bijlagen *Uitwerking burgerschap en basiswaarden*.<sup>30</sup> Daarin gaat de inspectie overigens niet veel verder dan het aanhalen van de basiswaarden (zie kader 1) en het kort omschrijven van de drie eisen die de wet stelt aan deze onderwijsopdracht (zie kader 2): (a) de bevordering ‘op doelgerichte en samenhangende wijze’ van actief burgerschap en sociale cohesie, (b) de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties, en (c) de schoolcultuur in overeenstemming brengen met de basiswaarden, leerlingen stimuleren daarmee te oefenen en zorg dragen voor een veilige omgeving waarin leerlingen en personeel zich geaccepteerd voelen.<sup>31</sup> Deze ambitieuze doelstellingen worden niet echt uitgewerkt, afgezien van een korte omschrijving waarin deze doelen bijeen worden gebracht:<sup>32</sup>

‘Actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat neemt binnen de wettelijke opdracht een centrale plaats in. Van scholen wordt verwacht dat zij werken aan borging en overdracht van de basiswaarden. Ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat uit deze opdracht ook volgt dat onderwijs of handelen van de school niet in strijd met basiswaarden kan zijn. Goed burgerschapsonderwijs sluit aan bij de leefwereld van leerlingen en de interesses, problemen en risico’s die hiermee gepaard gaan. Uitgangspunt bij het toezicht is dat scholen blijk geven van inzicht in hun leerlingenpopulatie en hun leefwereld en dit, indien nodig, vertalen naar het onderwijs. Verder is van belang dat basiswaarden structureel onderdeel zijn van de schoolcultuur en dat deze daarmee in overeenstemming is. De inspectie ziet toe op de naleving daarvan via de zorg van het bestuur voor een schoolcultuur waarin alle betrokkenen basiswaarden als centrale spelregels hanteren en voorleven en voor een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met basiswaarden.’

30 Inspectie van het Onderwijs/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*, bijlage 6, en *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*, bijlage 8 (beide herziene versie augustus 2023).

31 Idem, p. 137 (bijlage 6) en p. 178 (bijlage 8).

32 Idem, p. 140 (bijlage 6) en p. 180-181 (bijlage 8).

De engel in de discussie over het burgerschapsonderwijs is de zinssnede ‘Ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat uit deze opdracht ook volgt dat onderwijs of handelen van de school niet in strijd met basiswaarden kan zijn.’ Dat lijkt voor de hand te liggen, maar wat nu als een school op godsdienstige grondslag waarden uitdraagt die strijdig zouden kunnen zijn met de basiswaarden? Mogen leraren op scholen met een sterk religieuze identiteit in de les nog zeggen dat het christendom of de islam de enige ware religie is, of is zo’n uitspraak in strijd met de basiswaarden? En mogen leraren voor de klas zeggen dat zij homoseksualiteit op basis van hun geloofsovertuiging zien als een zonde? Deze leraren zouden zich kunnen beroepen op hun grondwettelijke vrijheid van godsdienst, en ook op de andere zinssnede uit het hiervoor weergegeven citaat uit het *Onderzoekskader*: ‘Goed burgerschapsonderwijs sluit aan bij de leefwereld van leerlingen en de interesses, problemen en risico’s die hiermee gepaard gaan.’ We zullen hier in de volgende paragrafen nader op ingaan.

#### 4.2 *Burgerschapsvorming als toelatingstoets*

Enkele maanden voorafgaand aan de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht trad in februari 2021 de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen in werking. Met die wet is de burgerschapsopdracht een expliciete deugdelijkheidseis geworden waarop nieuwe scholen door de Inspectie van het Onderwijs worden beoordeeld. In de eerste aanvragenronde die volgde op deze wet is voor het middelbaar onderwijs een groot aantal van de aanvragen afgewezen (11 van de 16) op basis van de burgerschapsopdracht. Ook twee basisschoolinitiatieven hebben op het gebied van burgerschap een negatieve beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs gekregen en mochten daarom niet starten.<sup>33</sup>

Bij de aanvraag voor een nieuwe school moeten oprichters beschrijven op welke wijze het burgerschapsonderwijs vormgegeven zal worden. ‘Het onderwijsaanbod [op nieuw op te richten scholen] dient zich herkenbaar te richten op bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat’, zo staat in het Advieskader behorende bij de wet.<sup>34</sup> Voor rekenen, taal en andere schoolvakken, daarentegen, is het voldoende wanneer de initiatiefnemer ‘op hoofdlijnen’ kan laten zien hoe de school het onderwijsaanbod wil realiseren.<sup>35</sup>

Universitair docent Staatsrecht Stefan Philipsen was kritisch over deze nieuwe beoordelingsvoorwaarde. Weliswaar zou te veel vrijheid om scholen te stichten kunnen leiden tot veel kleine scholen en daarmee het risico van parallelle samenlevingen. Dat zou afbreuk doen aan de burgerschapsopdracht. Maar anderzijds zou ‘de vrijheid van onderwijs en de daaruit voortvloeiende geborgenheid van de “eigen”

33 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Uitkomsten eerste ronde Wet meer ruimte voor nieuwe scholen*, referentie 32888468, 31 mei 2022; ‘Twee van de zestien aanvragen goedgekeurd voor nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs’, [www.vo-raad.nl/nieuws/twee-van-de-zestien-aanvragen-goedgekeurd-voor-nieuwe-scholen-in-het-voortgezet-onderwijs](http://www.vo-raad.nl/nieuws/twee-van-de-zestien-aanvragen-goedgekeurd-voor-nieuwe-scholen-in-het-voortgezet-onderwijs), geraadpleegd op 29 september 2023.

34 Wet meer ruimte voor nieuwe scholen (*Stcrt.* 2022, 26690), Advieskader nieuwe scholen, Uitwerking deugdelijkheidseisen, D1: Inhoud van het onderwijs: burgerschapsonderwijs.

35 Idem.

gemeenschap basisvoorwaarden vormen voor succesvol burgerschapsonderwijs'.<sup>36</sup> Overigens kon Philipsen zich sowieso niet vinden in de wijze waarop het burgerschapsonderwijs was vormgegeven, omdat deze 'door de overheid voorgeschreven karaktervorming uiteindelijk ten koste gaat van het kritisch vermogen van burgers'.<sup>37</sup>

## 5 Reacties en consequenties

De burgerschapsopdracht zoals deze in de regelgeving van 2005 en 2021 op alle Nederlandse basis- en middelbare scholen werd verplicht en als expliciete deugdelijkheidseis is verbonden aan stichtingsinitiatieven, heeft in de onderwijswereld vragen, en in sommige gevallen zelfs weerstand, opgeroepen. In deze paragraaf bespreken wij drie kwesties die hierin de boventoon voeren.

### 5.1 Grote begrippen

Basisscholen houden zich al heel lang bezig met omgangsvormen van hun leerlingen, getuige de diverse lesprogramma's die zijn bedoeld voor sociaal-emotionele ontwikkeling. Ook daarin gaat het om basiswaarden. Maar de wijze waarop de basiswaarden in de burgerschapsopdracht zijn geformuleerd, is van een heel andere orde. Ten eerste vormen zij een bonte verzameling van staatskundige beginselen, sociale omgangsvormen en juridische principes. Bovendien zijn deze basiswaarden weinig concreet, want geformuleerd in een terminologie waar menig filosoof, jurist en politicoloog zich nog steeds het hoofd over breekt, zoals 'tolerantie', 'rechtsstaat', 'vrijheid van meningsuiting'. Bovendien blijft een aantal vragen onbeantwoord: Hoe ga je om met de grondwettelijke vrijheid om religieuze opvattingen te hebben die strijdig kunnen zijn met andere grondwettelijke beginselen? Wat betekent het als je tolerant dient te zijn voor mensen die zelf intolerant zijn? De enorme hoeveelheden regelgeving (alleen al de *Onderzoekskaders* van de Onderwijsinspectie bedragen 160 pagina's) bieden hier bovendien geen duidelijkheid.

De basiswaarden zoals geformuleerd in de regelgeving lijkt te voldoen aan twee kenmerken. De eerste is dat zij het resultaat zijn van een langdurig denkproces bij de overheid om tot de grondslagen van de Nederlandse samenleving te komen. Al in de regeringsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' uit 2004 zijn de eerste contouren terug te vinden van de basiswaarden.<sup>38</sup> En hoewel deze en daaropvolgende overheidsdocumenten relatief toegankelijk zijn geschreven, betreft het zeer complexe materie. Immers, het betreft een poging om de grondslagen van Nederland te omschrijven, waarbij het begrip 'burgerschap' zowel een politiek-

36 S. Philipsen, 'Meer ruimte voor nieuwe scholen?', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2018-1, p. 62-75.

37 Idem, p. 74.

38 Regeringsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' (*Kamerstukken II* 2003/04, 29614, nr. 2).

juridische als een sociaal-culturele of een morele dimensie heeft gekregen.<sup>39</sup> Deze zeer ambitieuze onderneming is met de Wet op burgerschapsonderwijs van 2021 op dwingende wijze doorgeschoven naar de leraren van het basis- en voortgezet onderwijs, van wie afgevraagd kan worden of zij hier wel voor zijn toegerust. Een tweede kenmerk van deze basiswaarden is dat zij in hoge mate gejuridiseerd zijn. Dat blijkt uit de definities die ervan zijn gegeven (zie kader 1). De vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld, wordt ruim geformuleerd – je mag alles zeggen of denken of schrijven –, maar ‘daarbij moet je wel houden aan de wet’. Voor juristen is dat duidelijk, maar de gemiddelde lezer zal verward zijn: Mag het nu wel of niet? En wanneer wel en wanneer niet? Overigens zullen leraren zich waarschijnlijk niet zelf over deze wettekst buigen; zij baseren hun onderwijs meestal op lesmethoden of leerlijnen die naar aanleiding van een wettekst worden uitgewerkt. Voor de burgerschapsopdracht zijn inmiddels verschillende handreikingen, instrumenten en leerlijnen uitgewerkt.<sup>40</sup>

## 5.2 De school als oefenplaats

De wetgever omschrijft de school als een ‘ontmoetingsplaats van jongeren’ die ‘bij uitstek een plek is waar mensen kunnen leren samen te leven’ omdat de school ‘bijdraagt aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst’.<sup>41</sup> De realiteit van de Nederlandse basisschool laat echter zien dat scholen in veel gevallen juist kinderen van vergelijkbare afkomst bij elkaar brengen; ouders zijn nu eenmaal geneigd scholen voor hun kinderen te kiezen waarin zij gelijkgestemden treffen.<sup>42</sup> De school als ontmoetingsplaats voor kinderen van verschillende ‘afkomst’ is op veel scholen daarom wellicht een utopie te noemen.

Overigens laat onderzoek zien dat heteroöen samengestelde scholen niet het ultieme recept zijn voor succesvol burgerschapsonderwijs.<sup>43</sup> Het begeleiden van dy-

39 Zie voor kritiek op deze ruime definitie: Onderwijsraad, *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*, Den Haag 2018, p. 11; N. van Steensel, ‘De Grondwet als basis voor het goede samenleven? Waarom de Grondwet onvoldoende houvast biedt voor de burgerschapsopdracht in het onderwijs’, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2021-1, p. 21.

40 Bijv. door Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en door Verus voor katholieke en christelijke scholen, door de VOS/ABB voor openbare scholen en door Stichting voor Leermiddelenontwikkeling Reformatorisch Onderwijs (SLRO) voor het reformatorisch onderwijs. Zie o.a. C. Gelinck, L. Kampman & A. van der Laan, *Handreiking burgerschap funderend onderwijs. Doelgericht en samenhangend werken aan burgerschap SLO*, 2021; G. de Bruin, M. Elsenaar & E. Renkema, *Levensbeschouwelijk burgerschapsonderwijs: werken aan burgerschap vanuit identiteit en pedagogische bedoeling*, 2022; T. Kopmels, *Wereldburgerschap (infographic)*, 2021; Stichting voor Leermiddelenontwikkeling Reformatorisch Onderwijs, *Leerlijn Burgerschap voor het primair onderwijs*, 2022, <https://leerlijnburgerschap.nl/>.

41 MvT bij de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht 2020, p. 4.

42 M.S. Merry, *Equality, Citizenship, and Segregation*, Palgrave Macmillan 2013; H. Dumont, D. Klinge & K. Maaz, ‘The Many (Subtle) Ways Parents Game the System: Mixed-method Evidence on the Transition into Secondary-school Tracks in Germany’, *Sociology of Education* 2019-2, p. 199-228; M.S. Merry, ‘Is Faith in School Integration Bad Faith?’, *Journal for Research and Debate* 2021-11; Inspectie van het Onderwijs, *Onderwerp van gesprek: Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie. Hoe geven gemeenten invulling aan de LEA?*, 2022, p. 5; I. Versteegt, *Diversiteit in de klas. Perspectieven van de leerkracht*, 2010, p. 57-58.

43 V. Bader, *Secularism or Democracy*, 2007, p. 185 en 274.

namiek in een heterogene groep met tot doel om ‘begrip voor anderen’ en ‘verdraagzaamheid’ te bevorderen is namelijk een ingewikkeld proces.<sup>44</sup> Om dat te laten slagen is een juiste begeleiding vereist.<sup>45</sup> En evenzo betekent een homogene school niet dat burgerschapsopdracht geen kans van slagen heeft, hoewel er verschillende visies zijn hoe dit aan te pakken. Tamar Kopmels, auteur van een vakdidactiek over burgerschap, meent dat homogene scholen moeten zorgen dat leerlingen in aanraking komen met diversiteit door actief verschillen buiten de school op te zoeken in de vorm van vriendschapsscholen of het agenderen van thema’s die vanuit de schoolpopulatie niet direct bespreekbaar gemaakt zouden worden.<sup>46</sup> Gerdien Bertram-Troost, hoogleraar Onderwijs in levensbeschouwelijk en pedagogisch perspectief, meent daarentegen dat scholen met een (religieus) homogene schoolpopulatie niet per se diversiteit buiten de school hoeven te zoeken, maar de burgerschapsvorming kunnen bieden die nodig is om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij op basis van de diversiteit die binnen de school aanwezig is. Het gaat dan om het aanleren van ‘dialogische competenties’ door gesprekken te voeren over die interne diversiteit, bijvoorbeeld over visies op vrijetijdsbesteding, kledingvoorschriften, man-vrouwverhoudingen, het al dan niet vieren van verjaardagen, de inhoud van muzikales en de visie op schepping versus evolutie.<sup>47</sup>

### 5.3 Vrijheid van religie en onderwijs

Wat te doen als de basiswaarden die de wet voorschrijft voor burgerschapsopdracht haaks staan op de godsdienstige waarden die de school uitdraagt? Met name bij seksuele diversiteit kan dat zeer gevoelig liggen op scholen met een sterk religieuze identiteit.<sup>48</sup> Zo hanteerde een groot aantal reformatorische scholen de verklaring dat ‘een homoseksuele levenswijze in strijd is met Gods Woord en als zodanig wordt afgewezen’. In 2017 is deze zin door de Vereniging Gereformeerde Scholen

44 J. Mesman & M. Volman, *Gelijke kansen voor een diverse jeugd*, 2021, p. 16 en 30; Bader 2007, p. 185 en 274.

45 J. Schuitema & W. Veugelaers, ‘Multiculturele contacten in het onderwijs. Leerlingen ontmoeten elkaar’, *Pedagogische kwaliteit* 2008, p. 79-84; M. Verkuyten & J. Thijs, ‘Religious group relations among christian, muslim and nonreligious early adolescents in the Netherlands’, *Journal of Early Adolescence* 2010-1, p. 27-49; Bader 2007, p. 185 en 274; C. Hayward, ‘Binding Problems, Boundary Problems: The Trouble with “Democratic Citizenship”’, in: S. Benhabib, I. Shapiro & D. Petranovich (red.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*, 2007; C. Estlund, *Working Together*, 2003, p. 74; S. Soroka, R. Johnston & K. Banting, *Ethnicity, trust, and the welfare state*, 2004, p. 50.

46 T. Kopmels, *Verhalen vertellen en vragen stellen. Levensbeschouwelijk leren en Betekenisvol Burgerschap*, 2023, p. 424.

47 G. Bertram-Troost, ‘Bijzonder onderwijs belemmert integratie niet’, *Ad Valvas* 6 december 2016 (online publicatie). Zie ook H. de Jong-Markus, *Reconciling religious diversity and mono-religiosity: the case of teachers at orthodox protestant primary schools in the Netherlands*, 2022; B. Budak, *Waarom stichten jullie niet een eigen school? Religieuze identiteitsontwikkeling van islamitische basisscholen 1988-2013* (proefschrift), 2021, p. 28-29; M.M. Beemsterboer, *Islamitisch basisonderwijs in Nederland*, 2018.

48 H. de Graaf e.a., *Seks onder je 25e: Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2017*, Delft: Eburon 2017; Beemsterboer 2018; S. Kaya-Postema, ‘Sex Education in Islamic Primary Schools in The Netherlands’, *Religions* 2022-12, p. 1212; C. Stam & I. de Jong, *Homo in de biblebelt: uit de kast gekomen, in de kerk gebleven*, Kampen: Brevier 2022.

vervangen door ‘seksualiteit is voorbehouden aan het huwelijk tussen één man en één vrouw’.<sup>49</sup> Ouders dienen deze verklaring te onderschrijven als voorwaarde voor toelating van hun kind op de school.<sup>50</sup>

Eenzijds erkent de wet het recht om eigen waarden te onderwijzen met een verwijzing naar de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, anderzijds zegt de wetgever in 2020 in stellige bewoordingen:

‘Onderwijs mag nooit in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en op basis van de wettelijke burgerschapsopdracht en de kern-doelen mag van scholen verwacht worden dat zij deze waarden bevorderen.’<sup>51</sup>

De Onderwijsraad was in zijn advies van 2021 een soortgelijke mening toegedaan:

‘De ruimte waarin scholen vrij zijn eigen keuzes te maken wordt begrensd door de verplichte gemeenschappelijke kern van onderwijsinhoud en -doelen die iedere school moet aanbieden aan leerlingen. (...) Het verhaal over de eigen overtuiging en visie van de school is voor de raad nadrukkelijk iets wat de school kan toevoegen aan deze verplichte gemeenschappelijke kern. En niet andersom.’<sup>52</sup>

Met name vanuit orthodox-christelijke kring is fel op deze zienswijze gereageerd.<sup>53</sup> ‘Er bestaat geen hiërarchie in grondwetsartikelen’, schrijft het *Reformatorsch Dagblad*. ‘Artikel 1, is niet belangrijker dan de artikelen 6 of 23. (...) Nederland is een land van minderheden en religieuze pluriformiteit. (...) Niemand mag iemand dwingen tot een religie, maar er mag ook geen dwang zijn om religie of religieuze standpunten los te laten.’<sup>54</sup> De burgerschapsopdracht wordt ervaren als een eenzijdig, seculier geïnspireerd, benadrukken van waarden en sommige aspecten van de grondwet en de rechtsstaat, zonder dat daarbij een plaats wordt gegund aan klassieke vrijheden en (religieuze) minderheden.

## 6 Vrijheid

Sinds in 2019 bekend werd dat de Wet op burgerschapsonderwijs van 2005 ‘verduidelijkt’ zou gaan worden, is er uit verschillende hoeken kritiek gekomen op deze ontwikkeling. Enerzijds kritiek vanuit academische en politiek-maatschappelijke hoek over het sturend optreden van de overheid in het overdragen van waarden via

49 L. 't Hart, ‘Wat staat er in de antihomoverklaring van reformatorsche scholen?’, NU.nl 17 november 2020; Pointer, ‘Ondanks ophef wijzen meer reformatorsche scholen homohuwelijk af’, <https://pointer.kro-ncrv.nl>, 27 mei 2022; J. van den Brink, ‘Ruimte voor reformatorsche identiteitsverklaringen is niet zo raar’, <https://vbso.nu>, 17 november 2020.

50 Zie ook Stam & De Jong 2022.

51 MvT bij de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht 2020, p. 2-3.

52 Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten*, 2021, p. 5.

53 Zie o.a. Kouwenhoven & Van Laarhoven 2020; Versteeg 2021; Vroegindewij 2021.

54 G. Vroegindewij, ‘Prof. Zwart: Bijzonder onderwijs moet vuist maken naar Den Haag’, *Reformatorsch Dagblad* 29 april 2020.

het onderwijs. Anderzijds vanuit scholen met een sterk religieuze identiteit, die een aanscherping of verduidelijking van de het burgerschapsonderwijs zien als een inperking van de vrijheid van onderwijs en daarmee de ruimte voor hun religieuze standpunten kleiner zien worden. Beide onderwerpen van kritiek liggen in elkaanders verlengde, maar hanteren verschillende uitgangspunten.

### 6.1 *Vrijheid van denken*

In hoeverre biedt de burgerschapsopdracht ruimte voor minderheidsstandpunten en kritiek op een bestaande orde of een dominante mores? Deze politiek-filosofische vraag is de essentie van een aantal kritische standpunten ten aanzien van de burgerschapsopdracht en de verduidelijking daarvan.<sup>55</sup> Critici benadrukken dat een democratie bestaat bij de gratie van pluriformiteit en betwijfelen of er in de burgerschapsopdracht voldoende ruimte is voor diversiteit.<sup>56</sup> De staat gaat immers uit van niet-bespreekbare basiswaarden. Is het dan niet toegestaan om die basiswaarden te bekritisieren of anderszins bespreekbaar te maken?

Een van deze critici is onderwijsfilosoof Gert Biesta. Hij merkt op dat een samenleving waarin alle neuzen dezelfde kant op staan, niet per definitie een democratie is.<sup>57</sup> In een democratie geldt immers niet alleen de macht van de meerderheid, maar hoort ook de zorg voor minderheden.<sup>58</sup> De wet heeft echter weinig aandacht voor minderheidsstandpunten, aldus Biesta, en het risico ligt op de loer dat bij burgerschapsonderwijs vooral de nadruk gaat liggen op meerderheidsstandpunten zoals verwoord in de basiswaarden.

Onderwijsfilosoof Michael Merry verwijst naar Ghandi en Mandela als voorbeeld van mensen die zeer kritisch waren op de politieke orde en die impopulaire standpunten durfden innemen.<sup>59</sup> In dat licht benadrukt Merry, en verschillende critici met hem, dat er in een democratie ruimte moet zijn voor kritische discussie en moeilijke vragen. In dat licht mogen de basiswaarden geen rigide lat worden waarlangs mensen worden gemeten, maar zou er ruimte moeten zijn om ook diezelfde basiswaarden te bekritisieren en in de klas (minderheids)standpunten te mogen innemen en zich vanuit die standpunten te verhouden tot anderen.<sup>60</sup>

55 Zie o.a. P. van der Ploeg, 'Burgerschapsvorming anders: een pleidooi voor zakelijk onderwijs', *Pedagogiek* 2015-3, p. 285-298; M. Merry & G. Driessen, 'Waarom elites houden van burgerschap' (online publicatie), *Sociale Vraagstukken* 2018; G. Biesta, *Burgerschapsvorming: Pedagogische en levensbeschouwelijke eigenheid op het democratisch speelveld*, Verus 2020; H. Nieuwelink, *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs* (lectorale rede), Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023.

56 G. Biesta, 'Burgerschap op school: agenda of principe?', *Tangram Magazine* 2021-1; G. Biesta, *Het prachtige risico van onderwijs*, Culemborg: Phronese 2015; G. Biesta, *World centred education*, New York: Routledge 2021.

57 Biesta 2021.

58 Biesta 2020, 2021.

59 W. Rinnooy Kan & M. Merry, 'Bij burgerschap hoort ook een flinke dosis gezond wantrouwen' (online publicatie), *Sociale Vraagstukken* 2017; Merry & Driessen 2018; Monique van Marreveld, 'Kijk eens in de spiegel', *Didactief* 3 september 2019.

60 Merry & Driessen 2018; Biesta 2020; P. van der Ploeg, 'Wat er mis is met de nieuwe onderwijswet burgerschap' (online publicatie), 2021, [www.academia.edu](http://www.academia.edu); Nieuwelink 2023; Van der Ploeg 2021.

Ten slotte zijn er degenen die eenzelfde kritiek hebben, maar vanuit het perspectief van de autonomie van het individu. Volgens hen zou de burgerschapsopdracht ondermijnend zijn voor de, eveneens wettelijk gewenste, zelfzegenschap en medezegenschap van leerlingen.<sup>61</sup> Een van de basiswaarden is immers autonomie, dat wordt omschreven als 'dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Iedereen is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk zijn/is' (kader 1). Als de wet daadwerkelijk voorstaat dat leerlingen 'zelf kunnen bepalen wie ze willen zijn en hoe ze hun leven wil leiden', dan is het zeer wel voorstelbaar dat spanning kan bestaan met andere basiswaarden die door diezelfde leerlingen omarmd moeten worden. Deze spanning is vooral zichtbaar bij religieuze opvattingen.

## 6.2 *Vrijheid van godsdienst*

De Wet verduidelijking burgerschapsopdracht gaat nadrukkelijk in op de spanning tussen de voorgeschreven basiswaarden en de afwijkende waarden die iemand vanuit godsdienstige overtuigingen kan hebben. Volgens de wetgever kan een dergelijke spanning opgelost worden met behulp van twee basiswaarden: gelijkheid en verdraagzaamheid.

Over gelijkheid zegt de wettelijke definitie van deze basiswaarde:

'Het gelijkheidsbeginsel (ook wel gelijkheid of gelijkwaardigheid genoemd) betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij of dan jouw groep.' (zie kader 1)

We zouden dit een rationele benadering van gelijkheid kunnen noemen. Immers, een overtuigd gelovige leraar voor wie religie bepalend is in het dagelijks leven en de visie op de wereld, kan de eigen overtuiging, vanuit de waarheidsclaims die daarbij horen, niet écht zien als gelijkwaardig aan een andere overtuiging. Volgens de basiswaarde zou deze leraar zijn klas wel mogen onderwijzen dat andere geloven minder zijn, maar niet dat de aanhangers van die geloven minder zijn. Dit onderscheid tussen geloof en gelovigen is een typisch juridisch onderscheid<sup>62</sup> dat echter weinig weerklank zal vinden onder overtuigd religieuze leraren voor wie geloof en gelovigen onlosmakelijk zijn verbonden.

De tweede basiswaarde, verdraagzaamheid, wordt door de wetgever als volgt gedefinieerd:

'Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je iedereen de ruimte wilt geven om zo'n mening

61 Van der Ploeg, 'Burgerschap als gedachte-experiment', *JSW* 2023-7, p. 6-9.

62 HR 10 maart 2009, nr. 01509/07.

of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.’ (zie kader 1)

Hanna Markus-de Jong deed onderzoek op reformatorische scholen en stelt dat er op die scholen soms aarzelingen leven bij de invulling van burgerschapsonderwijs zoals de wetgever die omschrijft, omdat leraren een spanning ervaren met de eigen morele waarden of menen dat sprake is van een te grote openheid naar andere religies of levensbeschouwingen.<sup>63</sup> Zij beschrijft dat voor reformatorische leraren het bevorderen van tolerantie niet automatisch in overeenstemming is met hun hogere doel van ‘de internalisering van het christelijk geloof’ bij kinderen. Een gevolg hiervan kan zijn dat ‘leraren tolerantie geïsoleerd in de context van burgerschapsonderwijs aan de orde stellen’ en het niet verbinden aan hun andere idealen en de verdere onderwijspraktijk.<sup>64</sup> Het onderwijzen van de christelijke lering voelt voor reformatorische leraren immers als de belangrijkste taak, ‘het hoogste doel’.<sup>65</sup> Seksuele diversiteit is een ander onderwerp waarbij religieus overtuigde leraren moeite kunnen ervaren met de burgerschapsopdracht. Het ‘bijbrengen van respect voor (...) seksuele gerichtheid’ is immers een van de opdrachten die aan de scholen is gegeven (zie kader 2). Hier schuurt de wens van de wetgever met de normen en waarden van joodse, christelijke en islamitische tradities die benadrukken dat seksualiteit is voorbehouden aan een huwelijk tussen man en vrouw. Op scholen met een sterk religieuze identiteit krijgt aandacht voor seksualiteit daarom vaak een tweedeling: de ‘binnen’-visie over hoe ‘wij’ binnen de joodse, christelijke of islamitische gemeenschap erover denken, en de ‘buiten’-visie over de wijze waarop ‘zij’ in de rest van de Nederlandse gemeenschap daarover denken. Daarnaast wordt leerlingen verteld dat zij ruimte moeten bieden aan die diversiteit en respect moeten hebben voor het feit dat mensen daarin verschillende keuzes kunnen maken en dat geweld tegen homo’s moet worden afgewezen. Maar in dezelfde les of lessenserie wordt kinderen dan ook uitgelegd hoe de school verwacht of graag wil dat kinderen zich gedragen.<sup>66</sup>

Leraren op orthodox-religieuze scholen ervaren de opdracht tot burgerschapsonderwijs als een inbreuk op hun leef- en geloofswereld. Het gaat er niet zozeer om dat die wereld strijdig zou zijn met de basiswaarden. Wat vooral speelt is dat zij hun leef- en geloofswereld niet meer centraal zouden mogen zetten als uitgangspunt van een wereldvisie. De meeste religieuze scholen laten weliswaar in hun onderwijs zien dat er meer wereldvisies bestaan, maar weinige zullen willen aangeven dat er een gelijkwaardigheid tussen die visies bestaat. En nog minder zullen willen toestaan dat meerdere visies samen kunnen bestaan onder het dak van die enkele school. Uit een themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs uit 2020 blijkt dat ook scholen die aandacht besteden aan morele opvattingen die afwijken van de dominante opvattingen in de samenleving, er in de meeste gevallen in slagen dit te

63 De Jong-Markus 2022, p. 190.

64 Idem.

65 Idem, p. 190-191.

66 Beemsterboer 2018; Budak 2021; Kaya-Postema 2022; Stam & De Jong 2022.

doen op een manier die de inspectie kwalificeert als in lijn (althans niet strijdig met) de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.<sup>67</sup>

## 7 Conclusie

Wij hebben het burgerschapsonderwijs zoals dat sinds 2021 van kracht is geëvalueerd vanuit een pragmatisch perspectief: wat betekent dit voor scholen en leraren? Vooralnog zien wij niet zozeer de door de wet beloofde verduidelijking, maar vooral problemen.

Het eerste probleem is de regelgeving zelf. Deze is niet alleen enorm omvangrijk, maar ook complex, zowel in inhoud als in opbouw. De basiswaarden bijvoorbeeld, die de grondslag vormen voor het burgerschapsonderwijs, stonden in 2005 en 2021 in, respectievelijk, een voetnoot en een bijlage, niet van de wet, maar van een toetsingskader van de Inspectie van het Onderwijs. Ook de basiswaarden zelf zijn problematisch, enerzijds omdat hun definities vooral vragen oproepen (mede vanwege hun juridische complexiteit), anderzijds omdat onduidelijk is hoe deze waarden vorm moeten of kunnen krijgen in het onderwijs, vooral als het gaat om het aanleren van bepaald gedrag bij de leerlingen.

Dit leidt tot het volgende probleem, namelijk dat de leeropdracht van het basisonderwijs te ambitieus is. Dit was ook veelal de kritiek die aan de wetgeving was voorafgegaan,<sup>68</sup> maar de scholen zijn nu belast met het onderwijs van een multidimensionaal en hypergevoelig onderwerp. Gezien de strenge maar abstracte eisen die de Inspectie van het Onderwijs stelt aan het onderwijs, is het voorzienbaar dat scholen niet zozeer zullen werken aan de inhoud van het burgerschapsonderwijs in de geest van de burgerschapsopdracht, maar aan de uitvoering ervan, met als doel om de inspectie tevreden te houden.

Waar vooral veel over te doen is geweest na het van kracht worden van de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht in 2021 was de relatie tussen de basiswaarden enerzijds en de vrijheden van godsdienst en onderwijs anderzijds. Wij menen dat deze wet, en de uitvoering ervan, wordt gekenmerkt door een eenzijdige (want seculiere) kijk op de vrijheden van godsdienst en onderwijs.

67 Inspectie van het Onderwijs 2020, p. 34.

68 Zie voetnoot 39.