

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Jullie burgerschapsvorming is de onze niet!

*Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III bevat, onder het kopje cultuur, de passage dat scholieren het Wilhelmus leren, inclusief de context daarvan. Zij moeten ook het Rijksmuseum en het parlement bezoeken. Naar verluidt zou het CDA een belangrijke inbreng hebben gehad bij deze passage. Dat is opvallend, omdat het CDA eerder altijd kritisch is geweest (en terecht!) over een al te inhoudelijke invulling van het onderwijs door de politiek. Dat zou ook moeten gelden voor aandacht voor de nationale identiteit of zelfs voor het aankweken van vaderlandsliefde.*

---

door *Hansko Broeksteeg*

---

De auteur is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

OVER WAT GOED ONDERWIJS IS, verschillen de meningen. De verscheidenheid aan opvattingen daarover ligt juist ten grondslag aan de vrijheid van onderwijs. Deze houdt – kort weergegeven – in dat burgers (of maatschappelijke organisaties namens hen) het onderwijs voor hun kinderen kunnen organiseren op de wijze waarop hen dat goeddunkt. De onderwijsvrijheid heeft een grondwettelijke basis (art. 23) en kent deelvrijheden, namelijk de vrijheden om een school op te richten, daaraan richting te geven en deze in te richten. Het duale onderwijsbestel dat hieruit voortvloeide, met een onderscheid tussen van overheidswege verzorgd openbaar en particulier geïnitieerd bijzonder onderwijs, impliceert dat de overheid ten aanzien van deze laatste vorm een terughoudende positie inneemt.

Dit jaar, in 2017, vieren we het eeuwfeest van de pacificatie en daarmee van de huidige vorm van de onderwijsvrijheid, dat wil zeggen inclusief de

gelijkbesteding van bijzonder en openbaar onderwijs. Helaas moeten we constateren dat de bemoeienis van de overheid met het bijzonder onderwijs groter en groter wordt. Steeds vaker lijkt het duale onderwijsstelsel uit het zicht te raken, nu de overheid inhoudelijke eisen stelt aan zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.<sup>1</sup> Voor een aantal vakken (lezen, taal, rekenen, Engels) is dat principieel misschien onjuist, maar verder weinig problematisch. Immers, er zal weinig verschil van mening bestaan over de vraag of de vervoeging van een werkwoord eindigt op d of t en hoeveel  $6 \times 9$  is.

Dat is anders voor de niet-cognitieve vakken. Daarvoor is de onderwijsvrijheid van belang: wat goed onderwijs is, is niet eenduidig vast te stellen, omdat het zal afhangen van levensbeschouwing, religie, opvattingen over wat het goede leven is, et cetera. Ongetwijfeld spelen ook maatschappelijke denkbeelden daarbij een rol. Dit betekent dat het geschiedenisonderwijs in een reformatische school andere accenten heeft dan in een rooms-katholieke school, dat een protestants-christelijke school godsdienstlessen aanbiedt en een algemeen-bijzondere school meer creatieve vakken, dat er scholen zijn die het scheppingsverhaal doceren en dat het biologieonderwijs daardoor weer wordt beïnvloed.

#### BURGERSCHAPSVORMING IN DE WET

Het voorgaande geldt in het bijzonder voor de verplicht voorgeschreven burgerschapsvorming. Tot wat voor burgers willen wij onze leerlingen opleiden? Het antwoord hangt niet alleen af van religieuze of levensbeschouwelijke denkbeelden, maar evenzeer van politieke en maatschappelijke opvattingen. Om die reden zijn de voorstellen over het Wilhelmus, het Rijksmuseum en de Staten-Generaal bijzonder. Mijns inziens is het onderwijs in het Wilhelmus (een nogal protestants-christelijk lied trouwens) en het verplichte bezoek aan museum en parlement te beschouwen als onderdeel van de wettelijk verplichte burgerschapsvorming. Dat is weliswaar geen apart vak, maar vormt een onderdeel van andere schoolvakken. De burgerschapsvorming kan aan de orde komen bij vakken als geschiedenis of wereldoriëntatie.

De verplichting tot burgerschapsvorming in het primair en (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs is ruim tien jaar geleden wettelijk verankerd; het betrof een initiatiefvoorstel van de PvdA en de LPF. De voorgestelde bepaling luidde dat leerlingen leeftijdgenoten van andere culturen zouden ontmoeten en dat het onderwijs mede de burgerschapsvorming zou omvatten.<sup>2</sup> De memorie van toelichting benadrukte het belang van burgerschapsvorming vooral als middel tegen bestrijding van

segregatie en het bevorderen van integratie.<sup>3</sup> Het onderwijs zou daaraan kunnen bijdragen. Daarnaast zou burgerschapsvorming eraan bijdragen dat mensen beter hun weg vinden in de Nederlandse instituties. Leerlingen zouden gedurende hun schoolloopbaan met de normen en waarden van de Nederlandse cultuur kennismaken, alsmede met andere culturen die in Nederland voorkomen.<sup>4</sup> De Raad van State was in zijn advies kritisch over het voorstel. Hij meende dat het beter is de diverse aspecten van burgerschapsvorming onder te brengen in de kerndoelen en niet in de wet. Bovendien wordt het 'voorschrijven van de inhoud van burgerschapsvorming (...) begrensd door de kaders die artikel 23 van de Grondwet aan de inhoud van het onderwijs stelt. Dat betekent, aldus de Raad, dat in het openbaar onderwijs burgerschapsvorming moet plaatsvinden met eerbiediging van eenieders godsdienst en levensovertuiging en dat voor het bijzonder onderwijs de vrijheid van richting moet worden geëerbiedigd.'<sup>5</sup>

*De Tweede Kamerfractie van het CDA was kritisch over de noodzaak en de wenselijkheid van een wettelijke verplichting tot burgerschapsvorming in het onderwijs*

Ook de Tweede Kamerfractie van het CDA was kritisch over de noodzaak en de wenselijkheid van het voorstel en stelde vragen over hoe de verplichtingen van de wet zich verhouden tot de vrijheid van inrichting.<sup>6</sup> Woordvoerder Jan de Vries stelde in de plenaire behandeling dat het voorstel verder gaat dan enkel het stellen van kwaliteitseisen

aan het onderwijs en dat hij geen behoefte aan het voorstel had.<sup>7</sup>

Hoe dan ook, het voorstel is (gewijzigd) aangenomen. Het huidige art. 8, derde lid, Wet op het primair onderwijs luidt als volgt: 'Het onderwijs: a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een multiculturele 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 leeftijdsgenoten'. Art. 17 Wet op het voortgezet onderwijs is gelijkloidend.

#### DE UITWERKING VAN BURGERSCHAPSVORMING

De bepaling in de sectorwetten is een doelbepaling. Dat houdt in dat de wet niet voorschrijft hóe scholen vorm moeten geven aan de burgerschapsvorming, maar dát zij hieraan aandacht moeten besteden. Noorlander signaleerde in 2008 reeds dat het begrip oeverloos lijkt te zijn en dat de school nu een wel al te grote verantwoordelijkheid kreeg toegeschoven.<sup>8</sup> Kon zij daar wel aan voldoen? Dat bleek in de praktijk enerzijds wel, en anderzijds

niet mee te vallen. Enerzijds oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep over de basisschool As-Siddieq dat het rijk de bekostiging niet kan korten of onthouden zolang de school ook maar iets aan burgerschapsvorming doet.<sup>9</sup> Anderzijds zijn er de kerndoelen, die weergeven wat de streefdoelen zijn van het onderwijs. Daarin is ook de burgerschapsvorming uitgewerkt. Zo moeten leerlingen in het primair onderwijs leren over de hoofdzaken van de geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en leren om respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.<sup>10</sup> En leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs leren om actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond, en leren daarbij de doorwerking ervan op individuen en samenleving (nationaal, Europees en internationaal), de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten, en de betekenis van internationale samenwerking te zien.<sup>11</sup>

Al langer zijn er pleidooien geweest voor een meer inhoudelijke invulling van burgerschapsvorming. Zo heeft de Onderwijsraad in 2012 de aanbeveling gedaan om scholen een ‘inhoudelijk kompas’ te bieden bij het burgerschapsonderwijs. Volgens de raad is de kern daarvan het leren functioneren in een democratische gemeenschap: ‘Deze kern kan beter dan nu tot uitdrukking gebracht worden in de kerndoelen van de verschillende onderwijssectoren.’ Daarnaast zou het verband tussen de kerndoelen en de doelbepaling omtrent burgerschap geëxpliciteerd moeten worden. Scholen zouden in hun schoolplan verantwoording moeten afleggen over de kwaliteit van hun burgerschapsonderwijs.<sup>12</sup>

#### BURGERSCHAPSVORMING EN POLITIEKE DOELEN

Uit het voorgaande wordt duidelijk wat het probleem van burgerschapsvorming is. Dat scholen wordt voorgeschreven om aan burgerschapsvorming aandacht te besteden, is tot daaraan toe. Men mag weliswaar verwachten dat scholen dat zelf reeds in hun curriculum hebben opgenomen. In dat opzicht klopt het betoog van CDA-Kamerlid De Vries dat een wettelijke verankering onnodig is, en dat is in christendemocratisch perspectief ook logisch (subsidiariteit, soevereiniteit in eigen kring). Maar zodra aan burgerschap inhoudelijke invulling wordt gegeven (met andere woorden: als het geen formele maar materiële invulling krijgt, hetgeen bij respect voor seksuele diversiteit eigenlijk al is gebeurd), wordt burgerschapsvorming problematischer. Dan lijkt het meer te gaan om het aanleren van de ‘juiste mening’.<sup>13</sup>

In de eerste plaats, omdat de school niet primair bedoeld is om samenlevingsvraagstukken op te lossen. In de tweede plaats, omdat de doelen die de politiek wil bereiken van tijd tot tijd kunnen verschillen. Het is dan maar afwachten of deze doelen ons dan nog bevallen. Ik zal deze argumenten toelichten. Toen burgerschapsvorming werd ingevoerd, waren segregatie en integratie grote maatschappelijke thema's. Later werden dat seksuele diversiteit en omgang met sociale media. Nu is het – kennelijk – de nationale identiteit of zelfs het aankweken van vaderlandsliefde. De kern-doelen werden (en worden) aangevuld. Reeds nu is de kritiek op de kern-doelen die uit de burgerschapsvorming voortvloeien dat zij het individu centraal stellen – en onvoldoende de gemeenschap of gemeenschapszin.<sup>14</sup> Stel dat het concreet invullen van burgerschapsvorming nog sterker dan nu onderhevig is aan veranderende politieke doelen. Stel, met andere woorden, dat er politieke stromingen een meerderheid krijgen die de burgerschapsvorming zodanig invullen dat de christendemocratie daarmee niet kan instemmen. Verplichte aandacht voor het creationisme of het evolutionisme, voor de vrijheid van meningsuiting als predominant grondrecht, in het voortgezet onderwijs voor een waardig levenseinde? Misschien zijn het (nu) wat dwaze onderwerpen, maar duidelijk zal zijn dat een al te inhoudelijke invulling van burgerschapsvorming de kern van art. 23 Grondwet raakt. Met een al te inhoudelijke invulling van de burgerschapsvorming wordt de Rubicon overgestoken, omdat nieuwe politieke wensen telkens kunnen leiden tot een nieuwe invulling van burgerschapsvorming. Dan dreigt het gevaar dat jullie burgerschapsvorming de onze niet meer is ...!

Dat is ook logisch. Een school is een gemeenschap van leerlingen, leraren, ouders en bestuur. Dat impliceert al aandacht voor burgerschap, aandacht voor de wereld buiten de school. Dat kan in een grote stad een andere invulling krijgen dan in een plattelandsdorp, en in een reformatische school weer een andere duiding dan in een algemeen-bijzondere school.

*Burgerschapsvorming moet plaatsvinden binnen de eigen doelstellingen, uitgangspunten en grondslag van de school*

Daar waar de eerste school haar leerlingen wil vormen tot christelijke burgers, zal de laatste school wellicht juist kosmopolitische burgers voor ogen zien. De vorming van leerlingen is bepalend voor het karakter van de school en andersom. Burgerschapsvorming zal daar-

om moeten plaatsvinden binnen de eigen doelstellingen, uitgangspunten en grondslag van de school.

In het regeerakkoord is (op p. 10) de volgende passage opgenomen: 'Er is

een zorg dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is. De burgerschapsopdracht in de wet wordt daartoe verduidelijkt, zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Het doel is en blijft dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtsstaat.<sup>9</sup> Laten wij hopen dat deze verduidelijking niet-inhoudelijk is, en dat het toezicht van de inspectie op de vrijheid van scholen om aan burgerschapsvorming inhoud te geven, uiterst terughoudend is. Dat scholen onderwijzen over het Wilhelmus en het Rijksmuseum bezoeken lijkt mij een uitstekend idee. Ik zou graag willen dat mijn kinderen een school bezoeken die aandacht besteedt aan het Wilhelmus, die excursies organiseert naar Den Haag, die leerlingen meeneemt in de moderne multiculturele samenleving, en die leert om respectvol om te gaan met seksuele diversiteit – zolang het op vrijwilligheid berust, zolang de school dat doet vanuit haar eigen intrinsieke motivatie.

#### Noten

- 1 Zie hierover: Hansko Broeksteeg, 'Artikel 23 en de school als onderwijs-gemeenschap', in: Berend Kamphuis, Lútsen Kooistra en Maarten Neuteboom, *Het kind als 'project X'* (CDV Winter 2015). Boom: Amsterdam, 2015, pp. 110-116.
- 2 Dit geldt voor zowel de Wet op het primair onderwijs als de Wet op het voortgezet onderwijs. Ik laat de Wet op de expertisecentra hier buiten beschouwing.
- 3 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 666, nr. 3, p. 1.
- 4 *Ibidem*, p. 2.
- 5 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 666, nr. 4, p. 4.
- 6 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 666, nr. 7, p. 1, p. 6.
- 7 *Handelingen II 2004/05*, p. 75-4574.
- 8 C.W. Noorlander, 'Onderwijs en democratie', in: C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008, pp. 367-393.
- 9 ABRvS 30 maart 2011, nr. 201006801/1/H2.
- 10 Kerndoel 38, Besluit vernieuwde kerndoelen wpo, *Stb.* 2005, 551, laatste wijziging: *Stb.* 2012, 470.
- 11 Kerndoel 47, Besluit kerndoelen onderbouw vo, *Stb.* 2006, 316, laatste wijziging: *Stb.* 2012, 470.
- 12 Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad, 2012, pp. 37-43.
- 13 Vgl. het artikel 'Zelfs in Rusland weten leerlingen beter hoe ze moeten stemmen dan in Nederland' (*NRC Handelsblad*, 9 november 2017), waarin wordt weergegeven dat het Nederlandse onderwijs meer aandacht zou moeten besteden aan onder meer politieke betrokkenheid (U zult politiek betrokken zijn!) en respect voor burgerrechten.
- 14 Bijvoorbeeld: Edith Hooge, 'Onderwijs als verbindingspunt van gemeenschapsvorming', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* (2015), nr. 4 (december), pp. 267-275; R. Toes, 'Burgerschap en de maatschappelijke opdracht van de school', *Zicht* 43 (2017), nr. 3, pp. 62-67.