

De weg naar burgerschap

Afscheidsrede Paul Zoontjens, als hoogleraar onderwijsrecht van Tilburg University, Tilburg, 17 mei 2019

Inhoudsopgave

1. De wettelijke invoering van de burgerschapseis	3
2. Noodzaak van burgerschapsonderwijs	7
3. Actief burgerschap als wettelijk beginsel	11
3.1 <i>Problemen</i>	11
3.2 <i>Overtreding alleen in uiterst uitzonderlijke gevallen</i>	11
3.3 <i>Toetssteen voor grondwaarden in schoolorganisatie</i>	12
3.4 <i>Weinig houvast voor kwalitatief burgerschapsonderwijs</i>	13
3.5 <i>Slotsom: geen duidelijke norm</i>	14
4. Opvattingen over burgerschap	17
4.1 <i>Staats- en sociaal burgerschap</i>	17
4.2 <i>Cultureel burgerschap</i>	18
4.3 <i>De rol van de scholen</i>	19
5. Voorwaarden voor verduidelijking burgerschapsopdracht	21
5.1 <i>inds de pacificatie van 1917</i>	21
5.2 <i>Teloorgang van het duale bestel</i>	22
5.3 <i>Functionele opvatting onderwijsvrijheid</i>	26
6. Mogelijkheden voor versterking burgerschap via onderwijs	29
6.1 <i>Een beginsel voor het hele onderwijs</i>	29
6.2 <i>Maatstaf voor scholen</i>	30
6.3 <i>Positief, voorwaardenscheppend overheidshandelen</i>	31
6.4 <i>Bewaking van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat</i>	32
7. Tot slot	35

Dames en heren, mijnheer de rector, studenten, collega's, lieve familie en vrienden,

In januari van dit jaar berichtte men mij dat ik het 40 jarig ambtsjubileum via verschillende opvolgende werkgevers had bereikt. Drie weken terug werd ik gefeliciteerd op LinkedIn voor 20 jaar dienstverband aan deze universiteit. Ik begon dat mentaal maar bij elkaar op te tellen om vrede te hebben met dit afscheid, maar echt wennen zal het voorlopig nog niet.

Kaije is de zoon van Koen en Laura en een van mijn kleinkinderen. Hij is in februari van dit jaar vier geworden en bezoekt sinds kort de basisschool in Zeist. Kaije staat aan het begin van zijn schoolloopbaan, en hij vaart er wel bij! Hij lijkt sterk op het jongetje van 4 dat ik in 1957 was, maar ik sluit nu mijn carrière in het onderwijs af. Wat mogen Kaije en zijn ouders van de toekomst verwachten? Wat zal hem met anderen binden in de samenleving van straks, en hoe kunnen we ervoor zorgen dat hij daar goed op wordt voorbereid? Kaije is vanmiddag het gezicht van de 2,3 Miljoen leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. In ons land, maar ook in de landen om ons heen klinkt steeds meer en steeds sterker het geluid dat het onderwijs kinderen moet opleiden en opvoeden tot goede en democratische burgers. Daar wil ik het met u over gaan hebben in dit afscheidscollege. Burgerschap is mijns inziens een beginsel dat de weg kan wijzen naar een fundamentele verandering van ons onderwijssysteem.

1. De wettelijke invoering van de burgerschapseis

Zonder de aanslag op de Twin Towers zou wellicht de snelle politieke opkomst van de op 6 mei 2002 vermoorde Pim Fortuyn niet te verklaren zijn. Maar de felle en fundamentele kritiek op de multiculturele samenleving, die de Fortuyn-revolte op vele plaatsen losmaakte, was al tot wasdom gekomen door de parlementaire inbreng en geschriften van Frits Bolkestein in de jaren negentig.¹ Op de golven van deze tijd dienden de Tweede Kamerleden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt – allen PvdA – op 24 juni 2004 een wetsvoorstel in om basisscholen en middelbare scholen te verplichten in hun onderwijs bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving.² Het was geen opzienbarende gebeurtenis. Het was zeker niet voldoende om de schade die de Fortuyn-revolte aan deze partij toebracht, binnen de perken te houden. Het wetsvoorstel van de PvdA-Kamerleden formuleert

¹ Merijn Oudenampsen, *The conservative embrace of progressive values. On the intellectual origins of the swing to the right in Dutch politics*, diss. Tilburg, z.p. 2018, met name hoofdstuk 3, p. 107-162.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 666, nrs. 1-3.

voor het eerst dat “burgerschapsvorming” een doelstelling, of misschien beter: een beginsel is van het onderwijs. Volgens de indieners draagt “burgerschapsvorming in belangrijke mate ertoe bij dat mensen hun weg kunnen vinden binnen de Nederlandse instituties.” Burgerschapsvorming wordt niet nader gedefinieerd of afgebakend.

Op 19 januari 2005, precies twee maanden nadat Theo van Gogh in Amsterdam is vermoord, dient de regering een wetsvoorstel in dat ook een bepaling met betrekking tot burgerschapsvorming bevat. Eveneens bedoeld als beginsel voor primair en voortgezet onderwijs wordt de volgende formulering voorgesteld: “het onderwijs is mede gericht op de bevordering van *actief burgerschap* en sociale integratie”. Nadat op zeker moment de burgerschapsbepaling van het regeringsvoorstel integraal in het initiatiefwetsvoorstel werd overgenomen³ is dit de thans geldende formulering geworden.

Actief burgerschap is bedoeld als een *algemeen* beginsel. Het bestrijkt de organisatie en praktijk van het onderwijs, maar kan ook doorwerken in de inhoud van het onderwijs.⁴ Duidelijk is dat men niet zozeer kennisoverdracht op het oog heeft. Daar duidt het adjectief “actief” van actief burgerschap ook op. Leerlingen moeten vooral burgerschap leren door het te doen, door te ervaren wat het is, door feitelijke sociale bindingen met elkaar in de school en met de omgeving aan te gaan.⁵

Een zekere nadere sturing aan de invulling van het burgerschapsonderwijs lijken de in 2006 vernieuwde kerndoelen op te leveren voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Kerndoelen bevatten een beschrijving van de door leerlingen aan het eind van het leerplichtig onderwijs te bezitten kennis, inzicht en/of vaardigheden op een aantal leergebieden.⁶ Zo zijn relevant de volgende kerndoelen:

43. De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

44. De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn.

45. De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld.⁷

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 9, p. 1.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 666, nr. 4, p. 4.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 959, nr. 3, p. 3.

⁶ Zie bijvoorbeeld art. 9, negende lid, Wpo.

⁷ Stb. 2006, 470.

Deze kerndoelen onderhouden juridisch evenwel geen directe relatie met de burgerschapsopdracht. Volgens de hoogste bestuursrechter staat de onderwijswet eraan in de weg dat er kerndoelen worden vastgesteld ten aanzien van geformuleerde doelstellingen of beginselen. Deze kunnen enkel betrekking hebben op in de wet genoemde vakken. De zojuist geciteerde kerndoelen spelen dus geen rol voor het oordeel of en in welke mate de school burgerschapsonderwijs verzorgt.⁸ Deze stand van zaken strookt ook met de intentie van de opstellers dat niet mag worden getornd aan de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs⁹ en dat over de invulling die een school geeft van burgerschap de inspectie weliswaar met de school in gesprek kan gaan, maar haar er niet op kan afrekenen.¹⁰

⁸ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 6, p. 2. Kamerstukken II 2004/05, 29 959, nr. 3, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken I 2005/06, 29 666, C, p. 1.

2. Noodzaak van burgerschapsonderwijs

Het is wezenlijk aan het onderwijs in binnen- en buitenland dat leerlingen worden gevormd tot goede burgers. Het leren van een gemeenschappelijke taal, het inwijden in de gemeenschappelijke cultuur en gebruiken, het omgaan met elkaar, het bijbrengen van kennis, inzicht en vaardigheden op een veelheid van onderwerpen zijn belangrijke voorwaarden voor individuen om met succes de samenleving te betreden.

In zijn *Betrachtungen eines Unpolitischen* uit 1918 noemt Thomas Mann burgerlijkheid een typische eigenschap van de Duitse kunstenaar. Burgerlijkheid is een levensvorm met een aantal, zoals Mann het noemt, ethische karakteristieken: regelmaat, orde, rust, resultaatgerichtheid, vlijt.¹¹ Burgerlijkheid zo opgevat, is nooit vreemd geweest aan het onderwijs. De overdracht van dit beeld van de ideale burger heb ik vanaf de lagere school ook in allerlei facetten van het onderwijs ervaren, waarbij ik geregeld werd gewezen op mijn gebrek aan regelmaat, rust en vlijt. Elke onderwijsinstelling is in de eerste plaats ingericht voor de vorming van burgers. In de onderwijssociologie worden daartoe drie algemene functies van onderwijs op nationaal niveau onderscheiden: kwalificatie (bijv. Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde op voldoende niveau beheersen), selectie (het toewijzen van leerlingen aan verschillende onderwijsniveaus op grond van aanwezige competenties) en socialisatie (persoonsvorming en maatschappelijke participatie).¹² Waarom is dan toch zelfstandige aandacht voor burgerschapsonderwijs noodzakelijk? Voor de PvdA-Kamerleden die met succes hun initiatiefvoorstel naar de eindstreep loodsten, stond het belang van integratie voorop.¹³ De regering is wat uitvoeriger: burgerschapsvorming is nodig voor integratie en sociale cohesie, de “versterking van de sociale binding in onze samenleving”. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid, aldus de regering, dat de vorming tot burgerschap niet langer een vanzelfsprekend onderdeel is van de voorbereiding van jongeren op de samenleving.

“De individualisering op vele maatschappelijke terreinen heeft ertoe geleid dat burgerschapsplichten en burgerschapsvaardigheden geen hoge positie meer hebben in de rangorde van opvoedings- en leerdoelen. Daar komt nog bij dat veel ouders en kinderen door een allochtone etnische herkomst niet zijn geworteld in de

¹¹ Thomas Mann, *Betrachtungen eines Unpolitischen*, (1918), Frankfurt am Main: Fischer Verlag 1983.

¹² Zie over deze functies: Onderwijsraad, *Sturing van vernieuwende onderwijspraktijken*, adviesnr. 20070294/882, Den Haag november 2007, p. 12. Zie verder Arjan Dieleman, *De schoolklas in (micro)sociologisch perspectief*, in: Ruud Klarus, Arjan Dieleman (red.), *Wat is goed onderwijs? Bijdragen uit de onderwijssociologie*, Den Haag: Lemma 2008, p. 30 e.v.

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 666, nr. 6, p. 2.

burgerschapstradities en -gebruiken die nodig zijn om het sociale weefsel van onze samenleving de vereiste stevigheid te geven.”¹⁴

In zijn intreerede uit 2000 wijst de Utrechtse pedagoog Micha de Winter erop dat solidariteit, tolerantie en gelijkwaardigheid grondprincipes zijn van de democratische samenleving. Maar voor solidariteit met sociaal zwakkeren is weinig plaats, zolang zwak zijn wordt opgevat als gebrek aan eigen initiatief en het ontlopen van de eigen verantwoordelijkheid. Ook tolerantie, het zich kunnen inleven in het anders zijn van het gedrag en de beweegredenen van anderen, krijgt weinig ruimte in een klimaat van het zich opsluiten in de eigen omgeving, de eigen overtuiging en het grote gelijk. Juist op die punten is “een democratisch-pedagogisch offensief” in het onderwijs geboden.¹⁵ Veel ouders zijn in de eerste plaats bereid op te komen voor de belangen van hun kind, zoals nog steeds uit een gestage stroom van adviezen van klachtencommissies en jurisprudentie van geschillenbeslechtters blijkt. Het ‘algemeen belang’ als opvoedingsdoel is ondergesneeuwd geraakt. En juist de gerichtheid op het algemeen belang is de kern van de vorming tot democratisch burger.¹⁶

Bij jongeren is er een gebrek aan interesse, kennis en vaardigheden. Uit een internationaal onderzoek uit 2016 blijkt dat ongeveer de helft van de Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs vertrouwen heeft in de eigen burgerschapsvaardigheden. Zij vinden bijvoorbeeld dat ze een televisiedebat kunnen volgen over een omstreden kwestie of een krantenartikel kunnen bespreken over een conflict tussen landen. Veertig procent van de leerlingen geeft aan zich via traditionele media, zoals het tv journaal of de krant, op de hoogte te stellen van politieke en sociale kwesties. Slechts een kwart van de leerlingen spreekt met hun directe omgeving over politieke en sociale kwesties, en een vijfde neemt deel aan maatschappelijke activiteiten als campagne voeren voor een bepaalde kwestie of vrijwilligerswerk.¹⁷ De kennis van Nederlandse leerlingen over burgerschap ligt onder die van leerlingen in Denemarken, Zweden, Noorwegen en Vlaanderen.¹⁸

In lijn met het voorgaande wil ik de aandacht richten op burgerschap als beginsel dat betrekking heeft op de schoolsfeer en op bijzondere activiteiten binnen en buiten de school. Ik denk daarbij aan doelen als karaktervorming, het aankweken van

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 959, nr. 3, p. 2.

¹⁵ Micha de Winter, *Democratieopvoeding versus de code van de straat*, oratie Utrecht, Utrecht 2005, p. 3.

¹⁶ *Idem*, p. 8.

¹⁷ Vgl. A. Munniksmas, A.B. Dijkstra, I. v.d. Veen, G. Ledoux, H. v.d. Werfhorst, G. ten Dam, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*, Amsterdam: AUP 2017, p. 31.

¹⁸ A.w., p. 36.

samenwerkingsbereidheid en het ontwikkelen van gevoeligheid voor het samenleven en de publieke zaak. Voor problemen in verband met burgerschap waarvoor een apart vak uitkomst biedt, is curriculumverandering – verandering van het lesprogramma op scholen – de aangewezen weg. Voor nieuwe vakken dient bij het nadenken over verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor de school ook ruimte te komen. Burgerschap veronderstelt immers een solide kennisbasis. Maar door burgerschap als beginsel voorop te stellen, zal hier de aandacht vooral naar vaardigheids- en houdingsaspecten uitgaan. De introductie van nieuwe vakken is in het licht van de positie van de bekostigde en erkende scholen ook niet problematisch nu de vaststelling van het curriculum een onomstreden bevoegdheid van de staat is.¹⁹ Zo is het tot op zekere hoogte mogelijk om kennis van de democratische rechtsstaat in een vak als maatschappijleer een moderne variant van staatsinrichting bij te brengen²⁰ of misleiding via nepnieuws te bestrijden door een vak als mediawijsheid.²¹

¹⁹ Zie onder meer EHRM 7 december 1976, Publ. ECHR, Series A, vol. 23 (Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen). EHRM 29 juni 2007, nr. 15472/02 (Folgerø e.a. t. Noorwegen).

²⁰ Zie bijvoorbeeld Ons Onderwijs2032, Eindadvies van het Platform onderwijs2032 (Commissie-Schnabel), Den Haag 2014, p. 34.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Freek Zwanenberg en Justine Pardoën, Handboek Mediawijsheid, Stichting Mijn Kind Online: Leidschendam 2010, te raadplegen op https://www.kennisnet.nl/mijnkindonline/files/Handboek_Mediawijsheid_2010.pdf.

3. Actief burgerschap als wettelijk beginsel

3.1 Problemen

Het algemene beginsel van burgerschap in de onderwijswetgeving is sinds de invoering in 2006 niet veranderd. Intussen zijn daarmee wel problemen aan het licht gekomen. Ik noem er drie. In de eerste plaats gaat van de norm weinig dwingende werking uit. In de tweede plaats zien we dat burgerschap een aantal malen door de overheid als argument is gebruikt om scholen tot de orde te roepen. In de derde plaats komt burgerschapsvorming met deze wettelijke bepaling onvoldoende van de grond. Op een en ander ga ik in het volgende kort in.

3.2 Overtreding alleen in uiterst uitzonderlijke gevallen

In 2007 stond de islamitische basisschool As Siddieq in Amsterdam al enkele jaren onder verscherpt inspectietoezicht, omdat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs risicovol werd geacht en er een conflict was tussen het team en het bestuur.²² De staatssecretaris van OCW voorzag grote problemen toen in september 2007 meer dan 522 leerlingen van andere in dat jaar opgeheven islamitische basisscholen overstapten naar de As Siddieq basisschool. De As Siddieq ging in één klap van 360 naar 880 leerlingen. De staatssecretaris kondigde aan alles er aan te willen doen wat binnen haar mogelijkheden lag om te verhinderen dat de As Siddieq sterk zou groeien.²³ Maar die mogelijkheden waren niet ruim. Eigenlijk waren die mogelijkheden er helemaal niet. Op 12 oktober 2009 neemt de staatssecretaris het besluit om de bekostiging van de As Siddieq gedeeltelijk op te schorten. Zij vindt dat de school, ook na een langdurig traject van intensief toezicht en verbeterafspraken in onvoldoende mate de wettelijke voorschriften inzake het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie naleeft. Volgens de Inspectie wordt in het onderwijs van As Siddieq onvoldoende aandacht besteed aan de aspecten “openheid naar de samenleving en de diversiteit die aanwezig is”, en “basiswaarden van de democratische rechtsstaat”.²⁴

Het besluit van de staatssecretaris wordt echter in 2011 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd. Er is volgens deze bestuursrechter geen wettelijke basis voor de bekostigingssanctie, omdat er door de school geen regel is overtreden. De wet eist slechts *dat* er aandacht wordt besteed aan burgerschap, niet *in welke zin* of *welke mate*. Niet kan worden staande gehouden, aldus de Afdeling, dat de school op geen enkele wijze gestalte heeft

²² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 163, p. 1.

²³ A.w., p. 2.

²⁴ Inspectie van het Onderwijs, Rapport van bevindingen. Onderzoek bij IBS As-Siddieq, Haarlem 17 juni 2009, p. 16.

gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Er is dan ook in zoverre geen grond voor de conclusie dat het bestuur van de school heeft gehandeld in strijd met de burgerschapsbepaling van de Wet op het primair onderwijs (Wpo).²⁵

3.3 Toetssteen voor grondwaarden in schoolorganisatie

Van 2010 tot 2018 zijn er verwoede pogingen ondernomen in Amsterdam om de komst van een nieuwe islamitische school voor voortgezet onderwijs tegen te houden. De Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO) dient op 28 oktober 2010 bij de minister een aanvraag in voor de oprichting van een scholengemeenschap. Niet van harte, maar gedwongen door de Wet op het voortgezet onderwijs, wordt op 25 augustus 2011 door de minister bekostiging verleend. Het gemeentebestuur van Amsterdam gaat in de contramane en weet tot 2015 te voorkomen dat de nieuwe school huisvesting wordt verleend. In 2015 maakt de hoogste bestuursrechter hier een einde aan, stellende dat het gemeentebestuur in dit geval helemaal niet de bevoegdheid heeft om de huisvesting te weigeren.²⁶ In de zomer van 2014 wordt bekend dat een van de bestuursleden van SIO openlijk sympathie heeft betuigd voor de terreurgroep Islamitische Staat. Hij twitterde: “Leve ISIS en in shaa Allah op naar Baghdad om dat schorem aldaar aan te pakken.”²⁷ Hoewel hij daarna snel was opgestapt, leek de rest van het schoolbestuur onvoldoende afstand te hebben genomen van die boodschap. Dat was in ieder geval de belangrijkste reden die staatssecretaris Dekker van OCW aanvoerde om de aan SIO in 2011 verleende bekostiging in 2016 volledig stop te zetten. De staatssecretaris motiveerde zijn besluit als volgt: iedere school dient

“onderwijs te verzorgen dat er mede op gericht is actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen (artikel 17 WVO). Voor dit bestuur voorzie ik vooral voor deze opdracht grote problemen. Die wil ik voorkomen.”²⁸

Dit besluit, dat evident in strijd was met de wet, werd door de hoogste bestuursrechter medio 2017 vernietigd.²⁹ Zo kon het zijn dat het Cornelius Haga Lyceum niet in 2012 of 2013, maar pas in 2017 van start ging.

Inmiddels zijn er weer nieuwe problemen met deze school bekend. Op 7 maart van dit jaar waarschuwt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) de burgemeester van Amsterdam in een brief dat er volgens signalen

²⁵ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.

²⁶ ABRvS 21 oktober 2015, AB 2016/49 m.nt. P. Zoontjens.

²⁷ Zie Volkskrant 23 juni 2014.

²⁸ Vgl. Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 302, p. 3. Zie ook de brief van staatssecretaris Dekker 11 juli 2016, ref. 1041209.

²⁹ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979, AB 2017/371 m.n. P.J.J. Zoontjens.

afkomstig van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) “bepaalde richtinggevende personen binnen de school de helft van het curriculum aan de salafistische geloofsleer willen wijden en van plan zijn om ook buiten de reguliere lestijden scholieren onder hun invloedssfeer te brengen”. Verder zijn er aanwijzingen, aldus de brief, dat die richtinggevende personen in “de periode 2009-2012 (..) contact hebben onderhouden met de terroristische groepering ‘het Kaukasus Emiraat’.” Er worden in de brief orwelliaanse termen gebezigd (‘salafistisch’, ‘contact onderhouden’, ‘Kaukasus Emiraat’). Om het in de woorden van de grote meester zelf – George Orwell – te zeggen: het lijkt hier te gaan om begrippen waarover degene die ze gebruikt een eigen opvatting heeft, tegelijk staat deze aan de lezer toe te denken dat hij iets heel anders bedoelt.³⁰ Over het bericht ontstaat grote maatschappelijke commotie. In het Kamerdebat van 29 maart 2019 komt men tot de conclusie dat de minister van OCW geen effectieve bevoegdheden heeft om tegen de school of het bestuur ervan op te treden. Minister Slob wil hieraan iets doen in het kader van een nieuw wetsvoorstel over burgerschap dat in voorbereiding is.³¹

3.4 Weinig houvast voor kwalitatief burgerschapsonderwijs

In haar laatste verslag uit 2016, stelt de onderwijsinspectie weliswaar vast dat het burgerschapsonderwijs op de scholen alom voldoende aan de wettelijke eisen en dat er op alle scholen aandacht is voor overdracht van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, maar ook dat de kwaliteit van dit onderwijs achterblijft. Wat is kwaliteit in dit verband? De inspectie definieert dat als de mate waarin wordt voldaan aan de verwachting dat de school – basisschool of middelbare school – doet wat ze zegt en dat ze bereikt wat ze nastreeft. De crux is hier het schoolplan. De scholen zijn wettelijk verplicht om in het schoolplan het onderwijskundig beleid vast te leggen over hoe zij actief burgerschap en sociale integratie bevorderen.³²

De inspectie constateert dat de activiteiten in het kader van burgerschapsonderwijs op de scholen weinig verband tonen en de ontwikkeling van dit onderwijs sinds het van kracht worden van de wettelijke bepaling stagneert. Er ontbreekt een planmatige aanpak waarin het aanbod uit de verschillende leerjaren en vakgebieden is afgestemd. Het burgerschapsonderwijs is als een ‘patchwork’. Op uiteenlopende manieren, momenten en plaatsen in het curriculum, het onderwijsprogramma, is er aandacht voor de verwerving van sociale en maatschappelijke competenties, maar er is geen lijn die deze activiteiten verbindt of koppelt aan heldere leerdoelen die zijn toegespitst op de specifieke leerlingenpopulatie en waarnaar stapsgewijs wordt

³⁰ George Orwell, *Politics and the English language*, p. 8. Bron: <http://www.public-library.uk/ebooks/72/30.pdf>.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 113, p. 6.

³² Art. 12, tweede lid, Wpo; art. 21, tweede lid, Wec; art. 24, tweede lid, Wvo.

toegewerkt voor de realisering daarvan.”³³ Al met al hebben veel scholen beperkt inzicht in het resultaat van het onderwijs. Ze hebben ook in het schoolplan niet geformuleerd wat ze precies willen bereiken. Dat de samenhang en doelgerichtheid van het aanbod verbetering vragen, springt dan vaak ook niet zo in het oog.³⁴

3.5 Slotsom: geen duidelijke norm

De geschetste ontwikkelingen geven samenvattend drie problemen weer met het huidige wettelijke beginsel van burgerschap:

1. Er is alleen in zeer zeldzame situaties overtreding mogelijk van de wettelijke bepaling, namelijk als wordt aangetoond dat een school helemaal niets doet aan onderwijs dat als bevordering van actief burgerschap kan worden gekenschetst. Zoals de onderwijsinspectie in haar verslag uit 2016 ook feitelijk vaststelt: “Ondanks verschillen in uitwerking en intensiteit van het onderwijs komt bevordering van burgerschap op vrijwel alle scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in een of andere vorm aan de orde.”³⁵
2. Het begrip is gaandeweg verruimd naar een politieke maatstaf om de inachtneming door een school of schoolbestuur van de grondwaarden van onze democratische rechtsstaat te toetsen. Hoewel het “succes” van deze benadering zeer beperkt is, want staatssecretaris Dekker kon er met zijn besluit tot intrekking van de bekostiging van SIO wel tijd mee winnen maar hij ging uiteindelijk bij de rechter onderuit, tast het de boodschap van bevordering van actief burgerschap in de scholen in de kern aan. Dat is ook het geval als met de nieuwe door minister Slob aangekondigde wet over burgerschap het rechtsstatelijk gat gerepareerd wordt, dat met het handelen van Dekker zichtbaar werd. Het is niet zozeer het punt dat het begrip “burgerschap” door deze praktijk gepolitiseerd raakt, want burgerschap is op zichzelf een politiek begrip. Het probleem is dat wanneer het wordt gebruikt om gevallen van extremistisch gedrag in scholen tegen te gaan, het evolueert tot een norm ter beoordeling – door overheid en publieke opinie – en bestrijding van onwenselijk gedrag, terwijl actief burgerschap in de eerste plaats een pedagogische opdracht hoort te zijn aan de scholen om er inhoud en context aan te geven. In het kader van die pedagogische opdracht moet burgerschap door de scholen en hun leraren vooral als een uitnodiging kunnen worden gepresenteerd, niet een norm die voor hen en voor de leerlingen do’s and don’ts in zich bergt.

³³ Inspectie van het Onderwijs, *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, Utrecht december 2016, p. 10.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ A.w., p. 9.

3. Scholen kunnen aan burgerschap als wettelijk beginsel totnogtoe te weinig houvast ontleen voor de inrichting van hun onderwijs. Er is een wetsvoorstel in aantocht waarbij de eisen voor het burgerschapsonderwijs worden verduidelijkt, “zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven.”³⁶ Doordat er op 5 juni 2018 over dit onderwerp al een voorontwerp van wet op internetconsultatie is verschenen³⁷ kunnen we vermoeden in welke richting die verduidelijking zal gaan. Daarin wordt voorgeschreven dat het burgerschapsonderwijs zich in ieder geval moet richten 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
 - 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 Nederlandse democratische samenleving.

Verder moet volgens het conceptvoorstel het bevoegd gezag zorgdragen voor “een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten”. Tenslotte wordt aan het bevoegd gezag de plicht opgelegd een omgeving te creëren “waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden”.

³⁶ Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, p. 10.

³⁷ Concept-wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs d.d. 5 juni 2018. Zie www.internetconsultatie.nl.

4. Opvattingen over burgerschap

4.1 Staats- en sociaal burgerschap

Bij burgerschap in het onderwijs moet worden uitgegaan van een beeld van de goede burger. Wat is een burger? Het begrip is ontstaan met de opkomst van de steden in de middeleeuwen en kreeg daarmee een van zijn nog geldende betekenissen: inwoner van de stad. De term burgemeester refereert aan deze betekenis. Na de komst van soevereine staten bij de Vrede van Westfalen in 1648 is de betekenis definitief uitgebreid naar: inwoner van een land, zoals Van Dale zegt, danwel lid van de staatsgemeenschap. Of iemand inwoner van een land is, laat nog vragen open, maar staatsburgerschap is redelijk nauwkeurig omlijnd.

Staatsburgerschap is verbonden met de nationaliteit van een land en brengt rechten en verplichtingen met zich mee. Ook het EU-burgerschap (art. 9 VEU) is op deze betekenis gestoeld: burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.

Als we nadenken over de vraag wanneer iemand een goede burger is, waartoe het burgerschapsonderwijs zou moeten leiden, treden we in belangrijke mate buiten het domein van het staatsburgerschap, want er is lastig een onderverdeling te maken tussen goede of slechte paspoortbezitters of goede of slechte benutters van het kiesrecht. Dan moeten we dus aanhaken bij de sociale betekenis van burger, door de Onderwijsraad kernachtig omschreven als iemand die bereid is en het vermogen bezit om onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Bij staatsburgerschap gaat het om het juridische *mogen en moeten*. Bij burgerschap als sociale categorie staat het feitelijk *kunnen en willen* deelnemen in een groter geheel voorop.³⁸ Aan het laatste zijn noties verbonden van respectvol met elkaar omgaan, samenwerken, sociaal vaardig zijn, en gemeenschapszin en maatschappelijke betrokkenheid tonen.

Over het ideaal van de goede burger bestaan vele opvattingen, afhankelijk van culturele achtergrond, politieke voorkeur en godsdienst of levensbeschouwing. Dat was ongetwijfeld de reden dat de opstellers van de in 2006 ingevoerde wetsbepaling helemaal geen opvatting van staatswege wilden voorschrijven. Nochtans was er ook bij de invoering geen sprake van een onbeschreven blad. Immers, door juist de term “actief burgerschap” in de wet vast te leggen zag men het niet zozeer als een nieuw kennisdomein maar sloot men toch vooral aan bij het aanleren van competenties. In de plannen voor een nieuwe wettelijke regeling lijkt er een zekere drang aanwezig om in het burgerschapsonderwijs de verbinding met staatsburgerschap te versterken.

³⁸ Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap*, Den Haag 2003, p. 63.

Staatsburgerschap fungeert hier niet als ideaal, want dat zou nu er geen goede van slechte staatsburgers zijn te onderscheiden ook niet kunnen. Het is evenwel in de nieuwe opzet een belangrijk oriëntatiepunt om het collectief bewustzijn omtrent wat een goed burger is, te verduidelijken en scholen een bepaalde richting op te duwen.

4.2 Cultureel burgerschap

Scholen worstelen, evenals de leerlingen, hun ouders en de verdere maatschappelijke omgeving met wat Tonkens, Hurenkamp en Duyvendak noemen de “culturalisering” of het “geculturaliseerd” zijn van burgerschap in Nederland. Gedoeld wordt op een proces waarbij cultuur een centrale rol is gaan spelen in het debat over sociale integratie. Volgens de schrijvers wordt dit debat in hoge mate bepaald door emoties, gevoelens, normen en waarden, symbolen en al of niet religieuze tradities. Zij menen dat deze culturalisering niet mag worden weggezet als irrelevant of als een onnodige bedreiging voor de integratie zoals in centrum-linkse kringen wel gebeurt. Cultuur in de bedoelde zin speelt voor veel mensen een belangrijke rol in het bepalen van de individuele levenskansen.³⁹

Inderdaad, wat mensen beweegt om op een populistische partij te stemmen mag zeker niet worden weggezet als irrelevant. Het is begrijpelijk dat fundamentele onzekerheid over de eigen lotsbestemming en het doen voorkomen alsof globalisering, marktwerking en de verbinding van opleiding met macht onontkoombare natuurverschijnselen zijn, bepaalde mensen tot wanhoop kunnen brengen. De positie van deze door David Goodhart betitelde “somewheres” verdient erkenning tegenover de onze cultuur en samenleving dominerende “anywheres”.

“Somewheres” zijn volgens Goodhart de mensen die geworteld zijn in hun bestaan, hun streek, hun tradities en hun trots en identiteit ontleen aan een bepaalde groep of plaats, waaraan ze zich vastklampen. “Anywheres” zijn de door hun successen gevoede hoger opgeleiden, die een ‘draagbare’ identiteit bezitten en die zich op hun gemak voelen op nieuwe plaatsen, in nieuwe oorden en bij andere mensen.⁴⁰

Maar erkenning van en compassie met de positie van de “somewheres” hoeft niet gepaard te gaan met de acceptatie van praktijken tot het verdraaien en manipuleren

³⁹ Evelien Tonkens, Menno Hurenkamp and Jan Willem Duyvendak, Culturalization of citizenship in the Netherlands, in: Ariane Chebel d’Appollonia and Simon Reich (eds.), *Managing Ethnic Diversity after 9/11: Integration, Security, and Civil Liberties in Transatlantic Perspective*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2010, p. 233-252: “the process by which culture (emotions, feelings, cultural norms and values, and cultural symbols and traditions, including religion) has come to play a central role in the debate on social integration. Dismissing this culturalization as irrelevant or as an unnecessary threat to integration — ritual among left-of-center politicians and thinkers — ignores that culture in this broad sense plays a substantial role in determining individual life chances.”

⁴⁰ Ontleend aan: David Goodhart, *The road to somewhere*, London: Hurst & Company 2017.

van feiten, het verspreiden van complot denken, het verdacht maken van vrije pers, rechtspraak en wetenschap, racisme, xenofobie of verbaal geweld. Juist daarvoor is een tegenbeweging noodzakelijk. In zoverre is de door Tonkens, Hurenkamp en Duyvendak aan centrum-links toegeschreven kritiek dat bij een te sterke culturele invulling van burgerschap de integraliteit van de samenleving in het geding is, niet irreëel of onjuist.

4.3 De rol van de scholen

De scholen kunnen het intussen niet alleen. Leraren in het funderend onderwijs, naar uit onderzoek van DUO blijkt zo'n 5% in het basisonderwijs en 12% in het voortgezet onderwijs,⁴¹ hebben moeite met het ter sprake brengen van bepaalde maatschappelijke thema's in de klas, vanwege de felle negatieve reacties die deze oproepen bij de leerlingen.⁴²

Een docente op een school in de Haagse Schilderswijk toonde bijvoorbeeld tijdens een van haar lessen het filmpje van de aanslag op de Twin Towers. "Twee van haar leerlingen wilden hún versie laten zien, een filmpje van internet waaruit bleek dat het vliegtuig onbemand was en de Amerikanen erachter zaten. Zo geschiedde. De docente besloot neutraal te blijven en haar mening over deze interpretatie voor zich te houden. Ze vond het voldoende dat deze jongens zich ook gehoord zouden voelen, dat beide waarheden, 9/11 is wél gebeurd versus 9/11 is een verzinsel van de Amerikanen en zionisten, op deze manier naast elkaar konden bestaan."⁴³

Een leraar Nederlands die al vijftien jaar lesgeeft op een hogeschool en die probeert studenten te stimuleren om hun gedachten en opvattingen te verwoorden, verzucht:

"De meningen vliegen me om de oren, steevast gevolgd door: 'Dat mag ik toch vinden? Ik mag toch zeggen wat ik wil? Daar heb ik recht op'." Dezelfde leraar meent: "We hebben een monster gecreëerd en ik heb er zelf aan bijgedragen, uit eindeloos respect voor allerlei culturen."⁴⁴

Uit onderzoek van begin 2017 blijkt dat driekwart van de leraren in het voortgezet onderwijs de toenemende segregatie in de samenleving als een grote zorg ziet. 38 procent heeft er vertrouwen in dat het wel goed komt met de integratie van leerlingen met een niet-westerse achtergrond, terwijl 42 procent meent dat de integratie in de

⁴¹ DUO Onderwijsonderzoek, Integratie op school, rapportage, Utrecht 2017, p. 25, resp. p. 29.

⁴² R. Sijbers, S. Elfering, M. Lubbers, P. Scheepers en M. Wolbers, Maatschappelijke thema's in de klas. Hoe moeilijk is dat?, Nijmegen: ITS 2015. Onderscheiden in het onderzoek zijn de volgende thema's: fundamentalisme, antimoslimisme, rechts-extremisme, antisemitisme, en integratie van etnische minderheden.

⁴³ Margalith Kleijwegt, 2 werelden 2 werkelijkheden; hoe ga je daar als docent mee om?, Den Haag: Uitgave Ministerie van OCW januari 2016, p. 20.

⁴⁴ Bron: <https://evajinek.kro-ncrv.nl/artikelen/deze-leraren-bespreken-wel-gevoelige-onderwerpen-in-de-klas>.

samenleving is mislukt.⁴⁵ Daarnaast is er onderzoek van de Onderwijsbond CNV uit 2011 onder ruim 4.000 leraren, waaruit blijkt dat de leraren zich in het algemeen geen speelbal voelen van verwende kinderen en hun agressieve ouders. Zij beoordelen hun eigen gezag met een ruime voldoende. Niettemin zegt 16 procent van de docenten in alle typen van het onderwijs dat zij geregeld worden geconfronteerd met gedrag dat hun gezag ondermijnt. Van brutale leerlingen en hun ouders. De ouders kiezen partij voor het kind, tonen desinteresse of trekken de deskundigheid van de docent in twijfel. 1 procent van de leraren heeft te maken met fysieke agressie van de ouders en 6 procent met gewelddadige leerlingen, vooral in het speciaal onderwijs.⁴⁶ Driekwart van de ouders is zonder meer tevreden over de relatie met de school. 10 procent kwalificeert de relatie met de school als matig tot slecht, waarbij de ouders met zorgkinderen het meest kritisch zijn.⁴⁷

Levert de nieuwe formulering, namelijk dat in het kader van burgerschapsvorming uitdrukkelijk de aandacht moet uitgaan naar het bijbrengen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, een verduidelijking op in de zin dat nu een scherper toezicht van de inspectie mogelijk wordt? Dat is wel de bedoeling volgens het regeerakkoord van dit kabinet.

Bij burgerschap als beginsel van het onderwijs kan van rechtstreeks kwaliteitstoezicht geen sprake zijn. De Inspectie stelt alleen maar vast of de inhoud binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat valt.⁴⁸ Er kunnen geen kerndoelen en leerdoelen aan worden gekoppeld. Dat leert de wet en de rechtspraak. Omdat de Onderwijsraad hier een andere opvatting over lijkt te hebben, die het waard is uitvoeriger te bespreken, kom ik hier in het laatste deel van dit betoog nog op terug.

⁴⁵ DUO Onderwijsonderzoek, a.w., p. 29.

⁴⁶ Bron: dagblad Trouw, Docenten nog tevreden over eigen gezag, 17 december 2011.

⁴⁷ De Staat van de Ouder 2017, <https://www.staatvandeouder.nl/2017>.

⁴⁸ Onderwijsraad, Verder met burgerschap in het onderwijs, advies, Den Haag 2012, p. 9.

5. Voorwaarden voor verduidelijking burgerschapsopdracht

5.1 Sinds de pacificatie van 1917

Het jaar 1917 kan worden gezien als de afsluiting van de schoolstrijd, waarbij bijzonder onderwijs als gelijkwaardig alternatief voor openbaar onderwijs grondwettelijk werd gegarandeerd, maar men kan 1917 ook zien, zoals Hirsch Ballin doet, als het jaar waarin Nederland als democratische rechtsstaat werd verankerd. Op hetzelfde moment werd immers ook het algemene kiesrecht ingevoerd en werd er een basis gelegd voor het gelijk kiesrecht van vrouwen.

“Deze grondwetsherziening was veel meer dan een historisch compromis tussen de politieke partijen: het was de doorbraak van volwaardig en gelijkwaardig burgerschap voor alle Nederlanders, geënt op de aard en de structuur van de toenmalige samenleving.”⁴⁹

Men zou kunnen zeggen dat daarmee de ontwikkeling naar formeel staatsburgerschap werd afgesloten en de laatste hindernis bij de ontwikkeling naar een nationaal idee van sociaal burgerschap was geslecht. Honderd jaar geleden, bij de conceptie van de vrijheid van onderwijs, klonk een sterke positie van de ouders door. De ‘vrijheid van richting’ die toen werd geïntroduceerd, had oorspronkelijk betrekking op de vrijheid om in het bijzonder onderwijs eigen opvattingen over de opvoeding van kinderen tot uitdrukking te brengen. Het was bedoeld als een open begrip dat ook pedagogische visies omvatte.⁵⁰ In lijn daarmee werd de bijzondere school wel gezien als een verlengstuk van de ouderlijke opvoeding. Op principiële niveau was er nu immers het recht van ouders eigen scholen op te richten of voor hun kinderen uit een diversiteit van bestaande scholen te kiezen.⁵¹

Het verbond tussen ouders en scholen heeft over de afgelopen eeuw gezien tot voorspoed geleid in het onderwijs. Onze scholen zijn kwalitatief aan de maat, Nederland stond in 2015 op de negende plaats in de wereld wat betreft het onderwijsniveau van de leerlingen. In 2018 stond ons land op de derde plaats van hoogst opgeleide landen in de wereld. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk komt particulier onderwijs voor de happy few hier nauwelijks voor. Maar het verbond vertoont op dit moment barsten. Door de aanhoudende trend van professionalisering aan schoolzijde die door de toenemende sociale, culturele en levensbeschouwelijke versnippering aan de zijde van de ouders ook in de hand is

⁴⁹ Ernst Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917. Over onderwijs en de vorming van democratisch burgerschap*, e-book, Amsterdam – Antwerpen: Querido Fosfor 2017.

⁵⁰ D. Mentink, Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de onderwijsvrijheid, Onderwijsraad: Den Haag 1996, p. 53.

⁵¹ Onderwijsraad, Artikel 23 in maatschappelijk perspectief, Advies, Den Haag, april 2012, p. 27.

gewerkt,⁵² is de vanzelfsprekendheid in de verhouding verdwenen. Verder blijkt, zoals de regering het bij de invoering van de wettelijke burgerschapsbepaling nogal neutraal formuleerde, dat in de hedendaagse opvoeding de aandacht voor burgerschapsrechten en –plichten niet meer de prioriteit krijgt die ze verdient.

5.2 Teloorgang van het duale bestel

Het probleem zit niet alleen bij de ouders. In 1917 had men geregeld dat christelijke bevolkingsgroepen eigen bijzondere scholen konden oprichten en dat voor anderen, die zich daar niet thuis voelden de toegang tot een openbare school open zou staan. Het grondwettelijke begrip “richting” staat voor de mogelijkheid van de bijzondere school om het onderwijs vorm te geven volgens een bewust eenzijdige levensbeschouwelijke of religieuze visie. De neutraliteit van het openbaar onderwijs in Nederland biedt in aanleg juist het tegenovergestelde, namelijk het besteden van aandacht in het onderwijs en in de schoolcultuur aan “de verscheidenheid van levensbeschouwelijke en religieuze overtuigingen” in onze samenleving. Maar in het scholenveld van vandaag de dag is van die tweeledige, duale verhouding niet zo veel meer te merken. Twee derde van de scholen in primair en voortgezet onderwijs is geregistreerd als bijzonder, een derde is openbaar. De problemen zitten zowel bij de bijzondere als openbare scholen.

Ik begin met het openbaar onderwijs. De publiekrechtelijke organisatievorm van de openbare school komt in het leerplichtig onderwijs niet of nauwelijks meer voor. Vanaf de jaren negentig kan het bestuur van een openbare school in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon, een notariële stichting, worden gegoten. Praktisch alle besturen voor openbaar onderwijs zijn inmiddels daartoe overgegaan.⁵³ Verder kunnen vanaf de jaren negentig openbare scholen met bijzondere scholen onder één bestuur – een stichting – worden gebracht en kan wettelijk vanaf 2011 de samenwerkingsschool worden opgericht, een school waarin tegelijkertijd openbaar en bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Dat het openbaar onderwijs algemeen toegankelijk is, geldt alleen voor leerlingen van uiteenlopende godsdienst of levensbeschouwing. Openbare scholen selecteren daarnaast net als bijzondere scholen leerlingen op basis van schoolbeleid, wangedrag en de criteria van passend onderwijs.⁵⁴

De verankering van het overheidsgezag als legitimatie van openbaar onderwijs is gaandeweg verlaten. De wettelijke zorg van het gemeentebestuur voor behoud van

⁵² S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting*, diss. EUR, Rotterdam: EUR 2017, p. 70.

⁵³ Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, advies, Den Haag september 2017, p. 62.

⁵⁴ Zie hiervoor par. 3.2.

het karakter van openbaar onderwijs staat op afstand als gevolg van de stichtingsvorm. Over de wijze waarop de gemeenteraad het toezicht uitoefent, dient in de statuten een regeling te zijn opgenomen. Daarbij moet, zoals de wet zegt “een overheersende invloed van de overheid” zijn verzekerd. Over wat overheersende overheidsinvloed in concreto inhoudt, bestaan nauwelijks gedeelde inzichten. Als er binnen de stichting die de openbare scho(o)l(en) in stand houdt een organieke scheiding is aangebracht tussen bestuur en intern toezicht (raad van toezicht model) beperkt de bemoeienis van gemeentezijde zich tot de benoeming van de leden van de raad van toezicht. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente optreden in geval de begroting niet op tijd is vastgesteld of bij ernstige taakverwaarlozing danwel het functioneren in strijd met de wet.⁵⁵ De toezichtsbevoegdheden zijn daarmee in de normale gevallen niet duidelijk, niet ver gaand en niet talrijk, terwijl de praktijk ook nog ruimte laat om deze per geval en per gemeente anders in te vullen. Enig inzicht hoe het toezicht op de stichting openbaar onderwijs praktisch uitwerkt ontbreekt, maar wel kan worden vastgesteld dat het nauwelijks een onderwerp van debat is binnen de gemeenten. Het gemeentelijk toezicht op het aandeel openbaar onderwijs in het samenwerkingsbestuur of in de samenwerkingschool is naar de aard nog zwakker is dan bij de stichting openbaar onderwijs.

Sinds enige tijd is de bevoegdheid tot het stichten en opheffen van openbare scholen in belangrijke mate overgegaan van de gemeentebesturen naar de stichtingsbesturen. Alleen moet de stichting, als zij een van haar openbare scholen wil opheffen eerst de gemeente in de gelegenheid stellen zelf de openbare school over te nemen en in stand te houden.⁵⁶ Ook is er de mogelijkheid gekomen dat de stichting openbaar onderwijs bevoegd gezag kan zijn van een samenwerkingschool.⁵⁷ Als klap op de vuurpijl zal met ingang van 1 januari 2020 de ambtelijke rechtspositie van personeel in de meeste instellingen van openbaar onderwijs worden afgeschaft.⁵⁸

⁵⁵ Janine Eshuis, Ronald Bloemers, De gemeente en ‘haar’ openbaar onderwijs, NTOR nr. 1, april 2017, p. 10-18. Zie ook Onderwijsraad, *ibidem*.

⁵⁶ Stb. 2013, 385. Zie Eshuis en Bloemers, a.w., p. p. 13; H. Broeksteeg, Over de verbijzondering van het bestuur van openbare scholen, in: M. Laemers e.a. (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: Sdu 2017, p. 22.

⁵⁷ De kritiek van de Onderwijsraad is dat de grondwetgever het niet heeft gewild en dat het “publieke karakter” van de schoolorganisatie een gelijkwaardige positie voor het bijzonder onderwijs in de weg staat, vgl. Advies wetsvoorstel samenwerkingscholen, Den Haag: Onderwijsraad 15 april 2015. Deze kritiek bijt zich in de staart, want het omgekeerde kan zich ook voordoen: het private karakter van het bijzonder onderwijs staat een gelijkwaardige positie van het openbaar onderwijs in de weg. Het is dan echter lastig te begrijpen waarom de Raad überhaupt voor het concept van een samenwerkingschool is.

⁵⁸ Stb. 2017, 123. De regering bereidt een regeling voor waarbij iedereen die werkzaam is in het openbaar onderwijs “niet langer onder de Ambtenarenwet 2017 valt. Daartoe wordt het begrip overheidswerkgever aangepast: voorgesteld wordt om te bepalen dat openbare scholen en instellingen geen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017 worden”, Memorie van

De rol van de gemeente, als grondwettelijke hoeder van het openbaar onderwijs is daarmee ernstig uitgehold. Broeksteeg meent dat met het huidige wettelijke kader het grondwettelijk minimum is bereikt.⁵⁹ Ik zou menen dat nu alle feitelijke voorwaarden aanwezig zijn voor de betrokken partijen om door het grondwettelijke minimum heen te zakken. De gemeentebesturen hebben met de decentralisatie van de jeugdzorg, en de relatie hiervan tot passend onderwijs, nog minder reden om zich specifiek toe te leggen op het openbaar onderwijs dan ze eventueel al hadden, nu er werk gemaakt moet worden van lokaal onderwijsbeleid met alle scholen op hun grondgebied, zowel openbare als bijzondere scholen. In zekere zin hebben in deze dynamiek alle scholen binnen de gemeente een belang dat tegengesteld is aan het gemeentebestuur, nu het er vaak om gaat wie voor de kosten opdraait bij het beschikbaar stellen van een voorziening voor een jongere: de gemeenten met hun altijd krappe zorgbudget of de scholen die verenigd zijn in het samenwerkingsverband? Het feit dat de gemeentebesturen permanent op afstand zijn gezet van het openbaar onderwijs, terwijl reëel toezicht alleen nog in uitzonderingssituaties kan geschieden, biedt daarnaast voor onderlinge verwijdering en vervreemding ook alle ruimte. Op grond van een en ander kan worden gesteld dat het openbaar onderwijs praktisch is geprivatiseerd.

De teloorgang van de dualiteit komt ook voort uit ontwikkelingen bij het bijzonder onderwijs. Binnen het bestand van bijzondere scholen is 86% in het primair onderwijs en 59% in het voortgezet onderwijs rooms-katholiek of protestants-christelijk. Geconstateerd moet worden dat de huidige verdeling naar geloofsrichting onvoldoende aansluit bij de diversiteit van schoolkeuzemotieven die bij ouders leven.⁶⁰ Op dit moment rekent nog minder dan de helft van de Nederlandse bevolking (49%) zich tot een religieuze groep. Slechts 12% bezoekt nog regelmatig een kerkelijke dienst.⁶¹ Vanwege het groeiende verschil tussen vraag en aanbod hebben de meeste confessionele scholen zich aangepast. Het gros is algemeen toegankelijk voor andersdenkenden, naar schatting slechts vijf procent van de bijzondere scholen selecteert nog leerlingen op basis van richting. Voor wat betreft het primair en voortgezet onderwijs kunnen alleen de orthodox-christelijke scholen, voor zover die in gebieden staan waar een homogene achterban voorhanden is, zoals op de Veluwe, en de islamitische scholen die vrijwel alle in stedelijk gebied staan, hieraan voldoen. In feite zijn deze het ook die zich in bedrijfseconomische zin

toelichting bij het conceptwetsvoorstel Wnra in het onderwijs, p. 11 op

<https://www.internetconsultatie.nl/normaliseringonderwijs>.

⁵⁹ Broeksteeg, a.w., p. 28-29.

⁶⁰ Onderwijsraad, Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, a.w., p. 26.

⁶¹ CBS, Meer dan de helft Nederlanders niet religieus, 22 oktober 2018, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/43/meer-dan-de-helft-nederlanders-niet-religieus>.

een strikt toelatingsbeleid kunnen permitteren.⁶² Het religieuze element is verschoven naar de aandacht voor normen en waarden in het onderwijs. Veel van deze scholen hebben hun godsdienstige identiteit ingewisseld voor een pedagogische visie. Dat maakt het ook makkelijker, zoals sommige doen, om samen te werken met andere denominaties in één school of met het openbaar onderwijs in een formele of informele samenwerkingschool. Een christelijke overtuiging wordt van de leraren niet altijd meer geëist.⁶³ In 2002 reeds verklaarden de Nederlandse bisschoppen dat katholieke scholen die nauwelijks nog katholiek zijn, hun identiteit zouden moeten opgeven.⁶⁴

Bijzondere en openbare scholen verbergen vaak hun identiteit. Voor veel ouders is dat onderscheid ook nauwelijks meer zichtbaar. Mijn studenten weten vaak niet meer op wat voor scholen ze gezeten hebben. Zelfs deze universiteit zegt niet hoe het zit! Wie op de site van basisschool De Boemerang in de Tilburgse wijk De Reeshof kijkt, krijgt een louter pedagogische visie voorgeschoteld. Nergens blijkt uit dat de school katholiek is. Dat weten we alleen omdat zij onderdeel is van de stichting Xpect primair te Tilburg. Na enig zoekwerk komt men erachter dat deze de katholieke signatuur heeft. De Martin Luther King basisschool in Rotterdam is een protestants-christelijke basisschool. In Amstelveen, Apeldoorn en Haarlem is de naam van dominee King evenwel verbonden aan openbaar basisonderwijs.

De in de Grondwet en de wetgeving verankerde, speciale positie van het onderwijs gebaseerd op religieuze of levensbeschouwelijke uitgangspunten, in het vervolg door mij aangeduid met overtuigingsscholen of overtuigingsonderwijs, is aan heroverweging toe. Er zijn al plannen om de beperkingen van het begrip richting, bij het in aanmerking brengen van nieuwe scholen voor bekostiging, te schrappen.⁶⁵ Volgens het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRNS) dat hierover gaat, zal dan niet meer vooraf te hoeven aangetoond dat de nieuwe school een in de Nederlandse samenleving herkenbare overtuiging zal gaan hanteren. Voor nieuwe scholen op een louter pedagogische, filosofische of maatschappelijke grondslag, in welke zin dan ook, is er dan een gelijke kans om tot het bestel toegelaten te worden. Deze versterking van gelijke behandeling botst met plannen in hetzelfde wetsvoorstel MRNS om de bevoorrechte positie van overtuigingsscholen juist te handhaven in

⁶² P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 49.

⁶³ C. Nagel-Herweijer en E. Visser-Vogel, *De Bijbel op school. Een onderzoek naar bijbelgebruik in het protestants-christelijk onderwijs*, Woerden: Verus 2017, p. 78.

⁶⁴ Trouw, *Bisschoppen: minder katholieke scholen*, 6 november 2002.

⁶⁵ Zie reeds het advies van de Onderwijsraad, *Wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen*, Kamerstukken II 2018–2019, 35 050, nrs. 1-3.

bepaalde gevallen, bijvoorbeeld om af te wijken van de officiële kerndoelen of bij bescherming van de laatste school van een richting in het dorp.⁶⁶ Dit zal ongetwijfeld discussie oproepen bij de parlementaire behandeling. Waarom de gelijkheid tussen de overtuigingsscholen en de nieuwe op een louter pedagogische, filosofische of maatschappelijke visie berustende scholen niet ook doortrekken naar alle terreinen waar de wet over richting spreekt? Gezien het feit ook dat het openbaar onderwijs praktisch is geprivatiseerd en alle scholen daarbij min of meer op elkaar zijn gaan lijken, is dit een reëel punt.

Met het wetsvoorstel MRNS zal voor het eerst een diepgaand debat kunnen ontstaan over de vraag of de historische door de schoolstrijd gevoede band tussen de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet en de vrijheid van godsdienst niet dient te worden doorgeknipt. Als het zover mocht komen, en daar lijken we echt niet ver meer vanaf te zitten, zal de overtuigingssignatuur, die feitelijk nog door een kleine minderheid van orthodox-christelijke en islamitische scholen wordt gekoesterd, juridisch worden beschouwd als de uitwerking van een pedagogisch gekleurde mening die niet specialer zal hoeven te zijn dan een andere pedagogische, filosofische of maatschappelijke visie in het onderwijs.

5.3 Functionele opvatting onderwijsvrijheid

Alles tezamen genomen denk ik dat het duale bestel zijn einde nadert. Het is niet zozeer dat de behoefte aan bijzonder onderwijs als model afneemt, want het succes van de privatisering van openbare scholen wijst op het tegendeel. Wel is er een ontwikkeling gaande, waarbij steeds meer zal worden getornd aan de privileges van het overtuigingsonderwijs en aan de overheidslegitimatie van het openbaar onderwijs. De noodzaak van een nieuw arrangement voor het aangaan van verbindingen in de samenleving via onderwijs dient zich aan. De vraag is niet meer of artikel 23 Grondwet gewijzigd moet worden, maar hoe.

Voor het automatisme van principiële terughoudendheid van de rol van de centrale overheid bij het opleggen van burgerschapsverplichtingen aan scholen is steeds minder plaats. De richting van het overtuigingsonderwijs is in de loop der tijd verwaterd, de overtuiging lijkt op termijn als onderdeel te worden beschouwd van een pedagogisch concept. Ook het openbaar onderwijs onderscheidt zich in het normale geval niet meer door het principe van door overheidsbestuur gegarandeerde neutraliteit en algemene toegankelijkheid, maar primair door een door het bestuur en de eigen staf gepraktiseerd pedagogisch concept waarvan opvattingen over algemene toegankelijkheid en neutraliteit op een bepaalde wijze deel uit zullen maken.

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 3, p. 59-60.

De teloorgang van het duale bestel staat niet op zichzelf. De aandacht in wetgeving en overheidsbeleid is sinds enige decennia verschoven naar de rechten van de onderwijsvrager, de leerling, de ouder, de student. De vrijheid van onderwijs van de instellingen moet ook steeds meer geïnterpreteerd worden in het licht van hun recht op onderwijs en hun leerrechten. We kunnen hier spreken van een langzaam, maar ook reeds langdurig en onstuitbaar proces, waarbij een functionele opvatting over de vrijheid van richting en pedagogische autonomie steeds meer terrein zal winnen. Die komt erop neer dat de vrijheid van scholen, bijzonder of openbaar, haar rechtvaardiging vindt in de mate waarin die bijdraagt aan het recht op onderwijs van individuen en de kwaliteit van onderwijs.⁶⁷ Hierbij is naar tijd en plaats een verschil in opvatting en in intensiteit van sturing mogelijk. Terughoudendheid bij de wettelijke formulering en verduidelijking van burgerschap als beginsel lijkt voor de overheid niet langer een automatisme.⁶⁸

⁶⁷ Zie mijn: *Onderwijsrecht*, a.w., p. 35-124.

⁶⁸ Een meer functionele opvatting komt ook reeds tot uitdrukking in het advies van de Onderwijsraad over het conceptwetsvoorstel. In de verhouding van de wettelijke regeling van burgerschap tot de vrijheid van onderwijs hanteert de raad drie uitgangspunten: (1) De vrijheid van de scholen staat mede in dienst van de onderwijskwaliteit en het dienen van publieke belangen, zoals het tegengaan van antidemocratische krachten, het bevorderen van integratie en het bestrijden van gevoelens van onzekerheid bij jongeren. Daarin ligt de rechtvaardiging deze vrijheid te begrenzen door burgerschapsonderwijs bij wet op te leggen. Volgens de raad moet onderwijsvrijheid er ook zijn omdat er geen beste manier is aan te wijzen waarop burgerschapsonderwijs gestalte kan krijgen en elke school bovendien in zijn eigen sociale context functioneert. (2) De wetgever moet de grens zo scherp mogelijk bepalen. Scholen dienen te weten waartoe zij verplicht zijn en waartoe niet. (3) De wetgever beperkt zich tot een gemeenschappelijke kern, scholen kunnen daarnaast vanuit hun eigen identiteit en pedagogische visie verbreden en verdiepen, juist omdat burgerschapsconcepties al snel raken aan levensbeschouwelijke en pedagogische visies. Vgl. Onderwijsraad, *Advies conceptwetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*, 27 september 2018, met name p. 7.

6. Mogelijkheden voor versterking burgerschap via onderwijs

6.1 Een beginsel voor het hele onderwijs

Waartoe leidt een en ander? De discussie over burgerschap in Nederland heeft nog niet het niveau bereikt die zij verdient. Door het verlies aan vaste oriëntatie bij het openbaar onderwijs en de grote meerderheid van de bijzondere scholen enerzijds, en de taak van de overheid om in het onderwijs jongeren op relevante wijze te kwalificeren voor de samenleving van morgen anderzijds, gaat burgerschap over veel meer dan een vak, een verzameling kerndoelen of een onderwerp van toezicht door de inspectie. Het is een beginsel dat een nieuwe focus biedt op de doelen die met onderwijs op micro- en macroniveau moeten worden bereikt. De benadering in het conceptwetsvoorstel betreft maar één, zij het wel uiterst belangrijk, facet. In Europa blijkt burgerschapsonderwijs globaal op drie manieren te zijn geïntegreerd in het nationale onderwijsstelsel. Onderscheiden kan worden tussen burgerschap als:

- Thema dat het hele onderwijsprogramma (curriculum) doorsnijdt; in dat opzicht zijn leerdoelen, onderwijsinhoud en uitkomsten van onderwijs over het hele curriculum verspreid en dragen alle leraren verantwoordelijkheid voor de realisering ervan. Dit is de huidige Nederlandse situatie.
- Integraal onderdeel van andere vakken: leerdoelen, inhoud en uitkomsten zijn dan gerelateerd aan bredere vakken of leergebieden die vaak liggen in de sfeer van geesteswetenschappen of sociale wetenschappen.
- Een apart vak.⁶⁹

Men kan het Europese beeld empirisch bekijken als naast elkaar voorkomende varianten. Men kan het ook zien als de uitdrukking van de gedachte dat als men serieus werk wil maken van burgerschap, deze varianten in samenhang moeten worden gezien. De overheid heeft zoveel mogelijk tot taak alle drie de mogelijkheden te benutten in haar streven om aan burgerschap als beginsel handen en voeten te geven. Ik kom daarom vanuit de positie van de overheid en de scholen bezien tot drie dimensies van het beginsel van burgerschap die in samenhang met elkaar moeten worden gezien.

Het biedt in de eerste plaats houvast als een maatstaf aan de hand waarvan de betekenis van het onderwijs, de omgang met elkaar, en de organisatie van activiteiten in en buiten de school opnieuw bepaald kan worden. Voor de scholen en de overheid ligt hier een belangrijke uitdaging die diepgaande consequenties kan hebben voor de toekomst van het funderend onderwijs en van het hele

⁶⁹ European Commission/EACEA/ Eurydice, Citizenship Education at School in Europe 2017, Eurydice Report, Luxemburg: Publication Office of the European Union 2017, p. 29-30.

onderwijsbestel. De maatstaf verdient op zekere hoogte wettelijke concretisering in het belang van houvast maar ontmoet ook inherente grenzen (zie § 6.2).

Het veronderstelt in de tweede plaats dat de overheid via positief beleid de voorwaarden schept en optimaliseert voor het bevorderen van burgerschap door bijvoorbeeld aanpassing van het curriculum, de scholing van leraren en het creëren van feitelijke voorwaarden voor voldoende onderwijstijd, deskundigheid en kennisontwikkeling (zie § 6.3).

In de derde plaats behelst het de taak voor de overheid om de grenzen van wat er op scholen kan en mag gebeuren in het belang van burgerschap te bewaken. Dit veronderstelt dat de overheid handhavend optreedt in die gevallen dat onderwijs op een school evident in strijd is of zal komen met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat (zie § 6.4).

6.2 Maatstaf voor scholen

We bevinden ons hier op het terrein waar het conceptwetsvoorstel over gaat. Dat gaat er terecht van uit dat het wettelijk voorschrijven van burgerschapsonderwijs zich moet beperken tot een gemeenschappelijke kern. Anders gezegd: de overheid heeft het recht en doet er goed aan om scherpere eisen te stellen aan burgerschapsonderwijs, maar daarnaast moet er juist ook in het belang van goed burgerschap ruimte zijn voor een diversiteit aan benaderingen. Het gaat, zoals al opgemerkt om een beginsel waarmee opvattingen verbonden zijn die onderling kunnen verschillen, al naar gelang de filosofische, maatschappelijke of religieuze waarden die iemands kijk op de wereld bepalen. Dé goede burger bestaat niet, net zomin als dé Nederlander of dé Tilburger bestaat.

Het conceptwetsvoorstel formuleert als doel: het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het dwingt scholen om hun kijk op wat relevant is in de Nederlandse staatsgemeenschap te expliciteren. Maar niet meer dan dat. Vrijheid met het oog op contextualiteit, pluriformiteit en zingeving staat voorop. Het is zaak dat de verantwoordelijkheid bij de scholen binnen die vrijheid groeit. Over wat democratie is kan men van mening verschillen. De grote politieke stromingen baseren zich hierbij op verschillende opvattingen die passen binnen de waardenpluriformiteit waarvoor de democratische rechtsstaat het podium biedt.⁷⁰ Ook bij moderne jongeren levende opvattingen over dierenrechten, racisme, milieu en klimaat, gender, directe inspraak en betrokkenheid op de eigen gemeenschap verdienen hierin een plaats.⁷¹

⁷⁰ Onderwijsraad, Advies conceptwetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, a.w., p. 9.

⁷¹ Michael Watts, Citizenship education revisited: policy, participation and problems, Pedagogy, Culture & Society, 2006, p. 89.

De term “basiswaarden” is in dit licht een vaag begrip dat noodgedwongen betrekking zal hebben op multi-interpretabele begrippen als zeggenschap, vrijheid en bescherming die burgers in de samenleving dient toe te komen.⁷² Is er sprake van verduidelijking zoals het voorstel beoogt? Het wordt pas duidelijker als aan een aantal nadere voorwaarden wordt voldaan: komt er een sterkere verantwoordingsplicht van de scholen in de richting van de inspectie hierover, staan er wettelijk uren voor gereserveerd en is de overheid bereid hiervoor de portemonnee te trekken, zijn de stakeholders van scholen bereid hen hierop meer aan te spreken? Het is van belang dat bij de behandeling van het wetsvoorstel, als het zover is, de politiek zich over al deze punten uitspreekt.

Volgens de Onderwijsraad dient de wettelijke burgerschapsopdracht verder uitgewerkt te worden in de kerndoelen,⁷³ maar ik kan dat niet volgen op grond van wat we inmiddels weten. Tussen de kerndoelen en de wettelijke burgerschapsopdracht zelf bestaat geen juridische relatie, nu het hier om een beginsel gaat, een doelstelling van onderwijs. De inspectie wordt dan op pad gestuurd met een onduidelijke opdracht, niet de eerste keer overigens, en de scholen weten niet waar ze aan toe zijn. De verwijzing naar kerndoelen geeft wel aan dat we ons bij burgerschap niet moeten beperken tot een beginsel alleen.

6.3 Positief, voorwaardenscheppend overheidshandelen

Als burgerschap als beginsel echt handen en voeten wil krijgen, zijn ook aandacht en inspanningen van de zijde van de overheid nodig. Deze dimensie is in de discussie nog nauwelijks belicht, maar zij is wel wezenlijk. Burgerschap als beginsel dient de motor te zijn voor de ontwikkeling van het curriculum. De vakken zijn immers de pijlers in het onderwijsgebouw. Hoe steviger die pijlers staan, des te meer ruimte voor het leven wat zich daartussen afspeelt. Het gaat hier dus niet om óf-óf, maar én-én. Daarmee ontkomen we ook aan de verwarring die tot en met het advies van de Onderwijsraad voortduurt, namelijk om kerndoelen te verbinden aan iets dat niet als vak bedoeld is. Het eindrapport van het Platform Onderwijs2032, de commissie Schnabel, ontvouwt een visie over het toekomstig curriculum binnen het primair en het voortgezet onderwijs in Nederland met daarin een belangrijke positie voor burgerschapsvorming.⁷⁴ Er is alle reden die lijn verder uit te werken. Hierin dient de overheid het initiatief te nemen.

⁷² Ik ben het niet eens met de Onderwijsraad die voorstelt te spreken van “basale voorwaarden” in plaats van basiswaarden; zie Onderwijsraad, Advies conceptwetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, a.w., p. 9. What’s in a name? Het begrip is vaag en ruim genoeg om een pluriform geheel van opvattingen toe te laten.

⁷³ Zie het voorstel van een andere wettekst, Onderwijsraad, a.w., p. 11.

⁷⁴ Platform Ons Onderwijs2032, Ons Onderwijs2032, eindadvies, Den Haag 2016, te raadplegen op <http://onsonderwijs2032.nl>.

Daarnaast zijn er twee vraagstukken op stelselniveau die steeds weer als belemmerend voor burgerschap kunnen worden aangemerkt en die een rechtstreeks gevolg zijn van overheidsbeleid, waaraan afzonderlijke scholen dus maar betrekkelijk weinig kunnen doen. Kenmerkend voor deze vraagstukken is dat zij hardnekkig en moeilijk oplosbaar zijn en om die reden veel energie opsorpen die beter anders voor burgerschap in het onderwijs ingezet zou kunnen worden. Toch kan men de relatie tussen de noodzaak van de vorming van goede burgers en deze vraagstukken niet daarmee aan het oog onttrekken. Het is van belang dat men beseft dat de vraagstukken, zolang ze bestaan, een potentiële hindernis vormen voor het bereiken van goed burgerschap.

Dat is in de *eerste plaats* de tendens naar segregatie in het onderwijs, enerzijds als gevolg van het ouderlijk keuzerecht waardoor probleemscholen of concentratiescholen zijn ontstaan in met name de oude wijken van de steden, anderzijds als gevolg van de voortgaande vorming van categorale scholen in het voortgezet onderwijs. Op papier staan de meeste VO-scholen te boek als schoolgemeenschappen, in de praktijk heeft de meerderheid de mavo of vmbo ondergebracht in aparte gebouwen. Kinderen van verschillende aanleg, van verschillende komaf ontmoeten elkaar niet meer.⁷⁵

In de *tweede plaats* valt te wijzen op de sterke differentiatie in ons onderwijsstelsel, door de scheiding van beroepsonderwijs van algemeen vormend onderwijs, een probleem dat steeds groter wordt door het beleid van versterking van de kolom in het beroepsonderwijs. Ook de vroege selectie van leerlingen – een oud Nederlands probleem – zet jongeren veel te vroeg op hun plaats, waardoor ze kansen missen om op te stromen of in contact te komen met anderen.⁷⁶

Als men met burgerschap echt een serieuze stap wil maken, is feitelijk de inzet van alle bij het onderwijs betrokkenen – scholen, leraren, ouders, leerlingen en de overheid – noodzakelijk in het licht van een visie die alle facetten van het onderwijs omsluit.

6.4 Bewaking van de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat

De Nederlandse overheid staat vandaag de dag voor de vraag hoe om te gaan met onderwijsinstellingen die op gespannen voet functioneren met de uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat.

Allereerst betreft dat de nieuwe scholen. Het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRNS),⁷⁷ dat beoogt de markt voor nieuwe scholen open te gooien voor ook initiatiefnemers die naar de huidige maatstaven niet kunnen worden gerekend tot

⁷⁵ Onderwijsraad, Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel, advies, Den Haag 2019, p. 44.

⁷⁶ Onderwijsraad, Doorgesloten differentiatie, a.w. p. 60, resp. p. 59.

⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nrs. 1-4.

het bijzonder onderwijs of het openbaar onderwijs, introduceert een integriteitstoets ten aanzien van de nieuwe onderwijsorganisaties: een Verklaring omtrent het Gedrag van de bestuurders en een mogelijkheid een aanvraag voor bekostiging af te wijzen als blijkt dat de rechtspersoon, zijn bestuurders of interne toezichthouders betrokken zijn geweest bij een school die een ministeriële aanwijzing heeft gehad of waarvan de bekostiging is stopgezet vanwege het zeer zwakke onderwijs.⁷⁸ Tevens ligt er een wetsvoorstel in de Tweede Kamer waarbij de onderwijsbekostiging onder de werking van de Wet Bibob wordt gebracht.⁷⁹ Een en ander betekent dat de minister een aanvraag voor de bekostiging van een nieuwe school kan afwijzen, indien

“ernstig gevaar bestaat dat de bekostiging mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen”.

De wet stelt eisen aan de kwalificatie van “ernstig gevaar” en aan hoe de relatie tussen de betrokken aanvrager en het strafbare feit moet worden vastgesteld. Hoewel de Wet Bibob ook de mogelijkheid bevat om op dezelfde gronden een beschikking in te trekken, zal die waarschijnlijk op de onderwijsbekostiging niet van toepassing kunnen zijn.⁸⁰ Volgens bestendig gebruik krijgen de voorwaarden waaronder bekostiging wordt verleend, verminderd of stopgezet een plaats in de sectorale onderwijswetgeving. In dat kader vindt ook in de eerste plaats de door de Grondwet geboden specifieke afweging plaats over wat wel en niet aanvaardbaar is in het licht van de constitutionele positie van de scholen. Een afwijking van deze praktijk is zonder nadere motivering en een uitgebreide gedachtewisseling in beide Kamers, die daarvoor het groene licht moeten geven, niet goed denkbaar. Ten aanzien van de bestaande scholen, die een gevaar vormen voor de democratie en de rechtsstaat, is het instrumentarium nog niet zo sterk ontwikkeld. Er is een algemene wens dat de minister hier meer ruimte krijgt om op te treden. Dat kan evenwel niet zonder wetswijziging. Een uitbreiding van de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister,⁸¹ bij het niet opvolgen waarvan een bekostigingssanctie kan worden getroffen, naar gevallen waarin de schoolvrede, de veiligheid van de leerlingen of de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in het geding zijn, zou wellicht het meest voor de hand liggen. De aanwijzing richt zich tot de rechtspersoon en grijpt aan op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuur of de interne toezichthouder.⁸²

⁷⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 3, p. 47-48.

⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nrs. 1-3.

⁸⁰ Vgl. Parool 20 april 2019: Minister dreigt Cornelius Haga met Bibob.

⁸¹ Zie artikelen 163b Wpo, 145a Wec, 103g Wvo, 9.1.4 Web, 9.9a Whw, 10.3e Whw en 11.7a Whw.

⁸² P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht*, a.w., p. 534-538.

7. Tot slot

De discussie over burgerschap in het onderwijs raakt aan de wortels van ons bestel. Het is noodzakelijk dat de scholen opnieuw, zoals honderd jaar geleden, in de positie komen om richting te geven aan jongeren op hun weg naar volwassenheid. Een warme maar vastberaden hand in het onderwijs is daarvoor essentieel. Ook meer sturing en positief meedenken in de zin van voorwaardenscheppend beleid van de zijde van de overheid kan hier niet worden gemist. Kaije en die 2,3 Miljoen andere leerlingen verdienen het. Zij zijn de burgers van de toekomst, hopelijk in staat deze samenleving net zo open en vitaal te houden als zij altijd is geweest.