

## **Verslag internetconsultatie**

Dit wetsvoorstel is in juni 2018 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn ruim 430 reacties binnengekomen. Er waren twee algemene consultatievragen toegevoegd aan de internetconsultatie. Met de eerste vraag werd respondenten verzocht zich uit te spreken over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in het algemeen. Vervolgens is gevraagd of men denkt dat met dit wetsvoorstel handvatten aan scholen worden geboden om invulling te kunnen geven aan burgerschapsonderwijs.

Een groot aantal respondenten heeft de internetconsultatie aangegrepen om uiting te geven aan hun zorgen over het lerarentekort, de hoogte van het salaris en de werkdruk in het primair onderwijs. In vaak identieke bewoordingen geeft ruim 65 procent van de respondenten aan dat deze problematiek eerst moet worden aangepakt, alvorens de regering meer van docenten kan vragen op het gebied van burgerschap. De regering herkent en erkent de zorgen van deze groep po-docenten, en heeft de afgelopen periode de nodige maatregelen aangekondigd. Het betreft bijvoorbeeld maatregelen ten aanzien van het salaris en de aanpak van de werkdruk. Ook de herziening van het curriculum en de ondersteuning van scholen hierbij draagt bij aan het bieden van houvast aan scholen. Gelet op het feit dat deze reacties inhoudelijk niet over burgerschap gaan, hebben deze geen gevolgen voor de tekst van onderhavig wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Er zijn 145 inhoudelijke reacties binnengekomen van een diverse groep respondenten. Reacties zijn afkomstig van onder meer leraren, wetenschappers, diverse partijen die het onderwijs vertegenwoordigen, overige belangenbehartigers en marktpartijen. Het feit dat er in ruime mate is gereageerd op de internetconsultatie geeft aan dat het onderwerp leeft in het onderwijsveld en daarbuiten. Deze respondenten onderschrijven in beginsel het belang van burgerschapsonderwijs en het belang van een heldere wettelijke burgerschapsopdracht. Uit de internetconsultatie zijn meerdere aandachtspunten naar voren gekomen. Hierna wordt uiteengezet hoe de uitkomsten van de internetconsultatie zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Daar waar is gekozen het wetsvoorstel niet aan te passen, wordt dit uitgelegd.

### *Verzoek aanbrengen extra accenten in het wetsvoorstel*

Ruim 100 respondenten onderschrijven het belang van burgerschapsvorming in het onderwijs en de noodzaak om de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Een groot deel van deze respondenten wenst wel extra accenten te zetten in het wetsvoorstel veelal ingegeven door het belang dat de desbetreffende organisatie behartigt. Zo vraagt een aantal respondenten bijvoorbeeld om een sterkere verankering van het leren omgaan met en accepteren van diversiteit (bijvoorbeeld seksuele, levensbeschouwelijke en etnische diversiteit). Het bevorderen van het omgaan met en acceptatie van een ieder ongeacht godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, seksuele oriëntatie, genderidentiteit, geslachtskenmerken of anderszins is een belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht. Het vloeit direct voort uit de opdracht tot het bevorderen van sociale cohesie, het respecteren van grond- en mensenrechten en het ontwikkelen van competenties die leerlingen in staat stellen om bij te kunnen dragen aan de pluriforme samenleving. Op advies van de Onderwijsraad is ervoor gekozen om kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit in de nieuwe wettelijke bepaling minder expliciet te benadrukken en meer in balans te brengen met andere basiswaarden die voor burgerschapsonderwijs van belang zijn. Het belang dat de regering hecht aan dit aspect blijft echter onverminderd groot. Gezien de reacties op dit punt is dit sterker tot uitdrukking gebracht in de wettekst en de toelichting.

Ook geeft een aantal van deze respondenten aan dat burgerschap in dit voorstel te smal wordt ingevuld en dat aandacht voor wereldburgerschap, Europees burgerschap, duurzaamheid, klimaat en mondiale vraagstukken leerlingen beter voorbereidt op hun toekomst. Ook het belang van kennis over de instituties van de democratische rechtsstaat wordt door enkelen benadrukt. Deze belangrijke thema's zullen uitdrukkelijk aan bod komen in het te herziene curriculum. De onderhavige, algemene burgerschapsopdracht aan scholen heeft bewust een algemeen karakter en waarborgt dat het onderwijs op scholen zich in elk geval richt op een minimale gemeenschappelijke kern. Het gaat dan om de ontwikkeling van respect voor en kennis van de basiswaarden van de

democratische rechtsstaat en de mensenrechten en het bijbrengen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen om deel uit te maken van en bij te dragen aan de samenleving. Naar aanleiding van deze reacties is in de toelichting aangevuld dat de Nederlandse samenleving niet op zichzelf staat en dat wij ons ook verhouden tot Europa en de rest van de wereld.

Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat scholen meer houvast van het wetsvoorstel zouden kunnen ervaren, indien de sociale en maatschappelijke competenties specifiekere uitgewerkt zouden worden. De specifieke competenties worden op dit punt in het wetsvoorstel bewust niet nader uitgewerkt omdat zij onderdeel zullen zijn van de integrale curriculumherziening. Daarnaast past de wetgever op dit punt terughoudendheid, omdat het vergaand invullen van de opdracht door de overheid zich niet verhoudt tot de vrijheid van onderwijs.

#### *Rol van ouders*

In een aantal reacties wordt gewezen op de rol van de ouders/verzorgers van leerlingen en, breder, op de invloed van de omgeving waarin ze opgroeien. Hierbij geeft een deel van de respondenten aan dat burgerschapsvorming niet op school, maar thuis hoort plaats te vinden, als deel van de opvoeding. Deze respondenten vinden het wetsvoorstel daarom overbodig en ook onwenselijk, omdat het een taak bij de school neerlegt die daar in hun ogen niet hoort te liggen. Ook is een aantal respondenten van mening dat met dit voorstel maatschappelijke problemen op het bordje van de school worden gelegd. Daarnaast ziet een aantal respondenten wel degelijk een belangrijke rol voor scholen bij burgerschapsvorming, maar zij zien dat ouders of verzorgers hun verantwoordelijkheid als opvoeders onvoldoende waarmaken of dat ouders hun kinderen normen en waarden bijbrengen die niet aansluiten op de door een school nagestreefde doelen. Ouders of verzorgers hebben inderdaad een heel belangrijke rol bij de socialisatie van kinderen en jongeren. Opvoeden en vormen begint immers thuis. De regering is daarnaast van oordeel dat de school een belangrijke ontmoetingsplaats vormt waar de basiswaarden van de democratische rechtstaat kunnen worden aangeleerd en geoefend.

#### *Burgerschap in de school*

Een aantal respondenten beschrijft manieren waarop het burgerschapsonderwijs steviger vormgegeven kan worden. Volgens sommigen zou het vak maatschappijleer centraler gepositioneerd dienen te worden in het curriculum. Ook zijn er onder de respondenten voor- en tegenstanders om van burgerschap een apart vak te maken. Andere respondenten wijzen juist op de mogelijkheid om burgerschap integraal vorm te geven en vakken als Nederlands of de klassieke talen een rol te geven. Binnen deze vakken kunnen leerlingen door het lezen en bespreken van teksten over verschillende burgerschapsthema's eigen ervaringen en perspectieven delen. Deze reacties gaan daarmee vooral in op de manier waarop burgerschapsonderwijs vormgegeven kan worden in de school. Aangezien scholen – zolang sprake is van samenhangend en doelgericht onderwijs – bewust de vrijheid houden om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven, zijn deze punten niet verwerkt in het wetsvoorstel. Ook benadrukken verschillende respondenten dat scholen leerlingen vooral kritische denkvaardigheden bij moeten brengen. Leerlingen moeten leren om zelfstandig politieke en maatschappelijke vraagstukken kritisch te doordenken om een eigen geïnformeerde positie in te kunnen nemen. De regering is het eens met deze correspondenten dat kritische denkvaardigheid een belangrijke te ontwikkelen sociale en maatschappelijke competentie is, die deel uitmaakt van goed burgerschapsonderwijs. De toelichting is op dit punt is daarom verduidelijkt.

#### *Ondersteuning*

Over de noodzaak tot ondersteuning van scholen en docenten zijn de meningen verdeeld. Een groep respondenten uit het primair onderwijs geeft aan dat basisscholen mini-maatschappijen zijn waarbinnen leraren vanuit hun eigen professionaliteit hun leerlingen vanzelfsprekend begeleiden bij hun deelname aan de samenleving. Het wetsvoorstel is wat hen betreft overbodig. Anderen geven juist aan dat in de initiële opleiding van leraren te weinig aandacht wordt besteed aan pedagogisch didactisch gedrag en kennis van toekomstige leraren op het gebied van burgerschap. Een enkeling

benadrukt dat ook docenten respect moeten hebben voor de basiswaarden, omdat het anders niet aankomt bij leerlingen. Uit de hiervoor aangehaalde onderzoeken van de inspectie en de adviezen van de Onderwijsraad blijkt dat scholen en docenten nog onvoldoende in staat zijn om het burgerschapsonderwijs goed vorm te geven in de school. Zoals aangegeven in paragraaf 5 van onderhavig wetsvoorstel is de regering voornemens om samen met de sectorraden de hulpvragen van scholen te in kaart te brengen om zodoende gezamenlijk een passend ondersteuningsaanbod te kunnen doen waar scholen vrijwillig gebruik van kunnen maken.

### *Toezicht*

Een aantal respondenten maakt zich zorgen over het toezicht op burgerschapsonderwijs. Zij vrezen dat scholen zich alleen zullen richten op de verplichte onderdelen van de wet. Ook meent een aantal respondenten aan dat bepaalde aspecten van actief burgerschap niet goed te meten zijn. De inspectie heeft sinds de invoering van de wettelijke bepaling in 2006 ervaring opgebouwd met het toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap. In het huidige toezicht is onder meer aandacht voor de vraag of de invulling van het aanbod door de school voldoet aan wettelijke eisen, en of de school zorgdraagt voor de kwaliteit van dit onderwijs. Uitgangspunt in het toezicht blijft, zoals ook in de afgelopen jaren het geval was, dat scholen zelf invulling kunnen geven aan het burgerschapsonderwijs, op een manier die past bij de school. Het recent vernieuwde toezicht, waarbij aansluiting bij de kwaliteitsambities van de school een belangrijk uitgangspunt is, biedt daarvoor een goede inbedding.

### *Vrijheid van onderwijs*

Enkele respondenten menen dat de overheid zich met dit wetsvoorstel vergaand bemoeit met de inhoud van het burgerschapsonderwijs en dat er wordt getreden in de essentiële vrijheden die scholen hebben. De pedagogische vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt wat hen betreft te veel ingeperkt. Verus geeft aan dat de overheid zich niet dient te bemoeien met 'ethische standpunten die leerlingen zouden moeten gaan huldigen'. VGS vraagt zich af hoe het feit dat leraren moeten handelen in overeenstemming met basiswaarden en mensenrechten zich verhoudt tot de pedagogische vrijheid van scholen en leraren. Uitgangspunt bij de voorgestelde verduidelijkte burgerschapsopdracht is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 Grondwet. De regering treedt niet in die vrijheid. Met dit wetsvoorstel schrijft de regering voor dat het onderwijs zich dient te richten op een gemeenschappelijke kern. Deze kern bestaat uit de basiswaarden van de democratische samenleving. Daarmee wordt zeker niet voorgeschreven welke standpunten leerlingen dienen in te nemen ten aanzien van ethische kwesties. De regering meent dat met het definiëren van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en bijbehorende competenties als de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs, er een kader wordt gesteld van algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Dit kader is ruim, verplicht slechts de gemeenschappelijke spelregels en biedt alle ruimte voor de pedagogisch-didactische invulling ervan door scholen. De regering heeft geen aanleiding om te denken dat het voor leraren en scholen problematisch is om te handelen in overeenstemming met de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat. En waar dit wel het geval is, acht de regering dit niet toelaatbaar. De basiswaarden van onze democratische rechtsstaat vormen de ultieme basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame samenleving mogelijk is.

COC Nederland bepleit expliciete aandacht in het wetsvoorstel voor de acceptatie van seksuele en genderdiversiteit. Zoals in paragraaf 5 van deze toelichting vermeld neemt, met de opdracht tot het bevorderen van 'sociale cohesie', het leren samenleven met elkaar in een pluriforme samenleving een centrale positie in binnen de voorgestelde wettelijke bepaling.

Daarnaast wordt door twee respondenten aangegeven dat de memorie van toelichting een hiërarchie in de grondrechten lijkt te suggereren, en dat ze dat onwenselijk achten. Het COC stelt dat in het wetsvoorstel een rangorde tussen de grondrechten wordt gesuggereerd waarbij de vrijheid van onderwijs zou prevaleren boven het discriminatieverbod. Verus geeft daarentegen in zijn reactie aan dat een rangorde van grondrechten wordt gesuggereerd waarin het discriminatieverbod boven de vrijheid van onderwijs zou gaan. De regering is het met COC

Nederland en Verus eens dat het onwenselijk is dat een dergelijke suggestie zou uitgaan van de memorie van toelichting. Hoewel in paragraaf 7 reeds expliciet werd benoemd dat geen sprake is van een onderlinge rangorde van grondrechten, kon daarover kennelijk toch misverstand ontstaan. Naar aanleiding van deze opmerkingen is paragraaf 7 daarom verduidelijkt.