

## Burgerschap - brandpunt van de stichtingsprocedure

Jochem Streefkerk en Nicole van Rens, datum 02-08-2024

Datum	02-08-2024
Auteur	Jochem Streefkerk en Nicole van Rens <sup>[1]</sup>
JCDI	JCDI:ADS971822:1
Vakgebied(en)	Onderwijsrecht / Algemeen

Het is een klein zinnetje in het recente hoofdlijnenakkoord: “*De burgerschapsopdracht wordt aangescherpt om radicalisering te voorkomen.*” Maar wel een zinnetje dat goed illustreert hoe gepolitiseerd sommige bepalingen in de onderwijswet- en regelgeving zijn. In dit artikel gaan wij in op deze burgerschapsopdracht als brandpunt van de van overheidswege uitgevoerde toets bij de stichting van een nieuwe school in het funderend onderwijs. Dit doen wij aan de hand van een overzicht van de wettelijke stappen in de huidige stichtingsprocedure. Daarbij komt zowel het juridische als het onderwijsinhoudelijke perspectief aan bod.

### 1. Aanleiding en leeswijzer

De burgerschapsopdracht wordt al vanaf de introductie ervan in 2006 veel bediscussieerd. Nu burgerschap (nog) niet als kerndoel onderdeel is van het curriculum,<sup>[2]</sup> gaat het dan ‘slechts’ om een algemene opdracht aan het onderwijs? Maar wel één die blijkt overal op te duiken en raakt aan bijna ieder aspect van het onderwijs. (Hoe) kan de inspectie handhaven op de burgerschapsopdracht? Wat is eigenlijk ‘burgerschap’? Het blijkt een lastig in regelgeving te vatten idee. Dat speelt te meer bij de stichting van een nieuwe school. Niet alleen dient zich ook in die situatie de vraag aan wat burgerschap is, het is ook de vraag in welke mate een algemene opdracht aan het onderwijs kan en moet landen in de inhoud van het curriculum. En voor zover de burgerschapsopdracht niet in het curriculum moet landen, maar in de schoolcultuur, is dat dan vooruitlopend op de daadwerkelijke start van een school wel aan te tonen? Daarnaast spelen vragen die raken aan de legaliteit van gehanteerde normen: gaat de uitwerking in een inspectiekader verder dan de wettelijke norm?

In dit artikel komen al deze voorgaande vragen aan bod. Daarbij gaan wij achtereenvolgens in op de stichtingsprocedure zelf (paragraaf 2), (de historie van) de burgerschapsopdracht (paragraaf 3) en de plek die de burgerschapsopdracht inmiddels inneemt in de stichtingsprocedure (paragraaf 4). We sluiten af met enkele reflecties en aanbevelingen (paragraaf 5).

Wij verwijzen voor de leesbaarheid enkel naar artikelen uit de Wet op het primair onderwijs (WPO). De Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Wet op de expertisecentra bevatten (WEC) ten aanzien van de burgerschapsopdracht soortgelijke bepalingen. De WEC kent een sterk andere systematiek voor de stichting van scholen, waarop wij omwille van de omvang van dit artikel niet nader ingaan. Ten aanzien van het mbo is in het voorjaar weliswaar (opnieuw) aangekondigd dat een burgerschapsopdracht in wet- en regelgeving zal worden vervat, maar dat duurt zeker nog tot 2026.<sup>[3]</sup> Het mbo laten we daarom verder buiten beschouwing in dit artikel.

## 2. Stichtingsprocedure in theorie en praktijk

Hoe zat het ook alweer met de stichting van een nieuwe school? Wij benoemen in deze paragraaf de (proces)stappen in de stichtingsprocedure en gaan in op onderdelen van de recente evaluatie van de nieuwe stichtingssysteem en de laatste ronde van stichtingsaanvragen.<sup>[4]</sup> Vervolgens zullen wij vooral stilstaan bij de elementen die raken aan de burgerschapsopdracht.

De minister heeft de bevoegdheid om een openbare of bijzondere school op aanvraag voor bekostiging in aanmerking te brengen (art. 74 e.v. WPO).<sup>[5]</sup> De minister brengt een school voor bekostiging in aanmerking, indien het betreffende bevoegd gezag - dat wil zeggen: de rechtspersoon die de aanvraag doet - kort gezegd (a) middels een belangstellingsmeting aantoont dat de relevante stichtingsnorm wordt gehaald, (b) voldoet aan de procedurele eisen ten aanzien van de bekostigingsaanvraag en (c) voldoet aan de inhoudelijke eisen ten aanzien van de bekostigingsaanvraag. Wij gaan in dit hoofdstuk nader in op deze elementen.

### (a) Belangstellingsmeting en de stichtingsnorm

De belangstellingsmeting dient aan te tonen dat de stichtingsnorm voor een school wordt behaald. Deze norm verschilt in het basisonderwijs per gemeente (minimaal 200 leerlingen; of 10/6 maal de opheffingsnorm die elke vijf jaar voor een gemeente wordt vastgesteld (art. 76 WPO)). In het voortgezet onderwijs is de stichtingsnorm in de wet vastgelegd en deze is afhankelijk van de schoolsoort(en) die in de aanvraag is (zijn) betrokken (art. 4.2 en verder WVO 2020). De initiatiefnemer dient met behulp van een door DUO afgegeven formule zelf te berekenen hoeveel ouderverklaringen er naar verwachting nodig zijn - achteraf (na indiening) worden deze nog een keer door DUO c.q. de inspectie gecontroleerd.

Als we ervan uitgaan dat het verschil in preregistraties van nieuwe initiatieven (de vooraanmelding voor 1 juli van enig jaar, zie hieronder onder (b)) en het aantal definitieve aanvragen (voor 1 november van datzelfde jaar) een aanwijzing is, dan lijkt de belangstellingsmeting een hobbel te zijn voor het stichten van een school.<sup>[6]</sup> De belangstellingsmeting moet in de tussenliggende periode plaatsvinden en ongeveer de helft van de initiatieven waarvoor een preregistratie wordt ingediend, wordt niet opgevolgd met een definitieve aanvraag. Wij zien in de praktijk dat er initiatieven zijn die pas na 1 juli op een rij zetten wat er nodig is voor een bekostigingsaanvraag en vervolgens om inhoudelijke redenen besluiten geen verdere aanvraag te doen.

De belangstellingsmeting kan volgens de wet op twee manieren plaatsvinden. In de meeste gevallen is alleen de methode van rechtstreekse ouderverklaringen toegestaan. Ouders geven dan digitaal - middels DigiD - een verklaring af om een initiatief te ondersteunen. Over de praktische kant van deze methode is veel te doen geweest en de regelgever heeft daar ook aan geschaafd getuige de vijf wijzigingen van de Regeling voorzieningenplanning po 2021 (Regeling) in de eerste anderhalf jaar na inwerkingtreding. Denk aan de verandering van de termijn tot wanneer ouderverklaringen kunnen worden afgegeven (29 oktober jaar *t*), wijziging van de bepaling onder welke omstandigheden ouders in een volgend jaar een ander initiatief mogen steunen (alleen als het eerdere initiatief niet is ingediend, of is afgewezen), en toevoeging van het voorschrift dat ouders geen beloning in enige vorm mogen ontvangen voor hun verklaring.

Onder specifieke omstandigheden kan in plaats van met ouderverklaringen op een andere wijze voorzien worden in de belangstellingmeting, namelijk middels een marktonderzoek (art. 8 Regeling). Denk aan een (nieuwbouw)wijk waarin in de komende tien jaar een sterke toename (>30%) in het aantal kinderen in de leeftijd tussen 2 en 4 jaar wordt verwacht. Of de situatie waarin een gemeente na een verzoek van ouders verplicht is om een onderzoek te doen naar de belangstelling voor een openbare school, op grond van art. 77 WPO.

### (b) Procedurele eisen en verloop

De wet schrijft voor dat een initiatief voor schoolstichting tussen 1 juni en 1 juli van enig jaar (jaar *t*) wordt aangemeld bij DUO. De gedachte daarachter is dat voor alle mogelijke belanghebbenden openbaar kenbaar

wordt voor welke initiatieven mogelijk een aanvraag wordt ingediend. Een deel van de gegevens van de preregistratie wordt daartoe kenbaar gemaakt via de website van DUO (art. 3 lid 3 Regeling). Als een bekostigingsaanvraag voor 1 juli (jaar  $t$ ) bij wijze van preregistratie wordt aangevraagd en vervolgens definitief op 1 november van dat jaar wordt ingediend, dan ziet de volledige procedure er verder zo uit. De Inspectie van het Onderwijs (inspectie) brengt op basis van de aanvraag uiterlijk 1 mei van het volgende jaar (jaar  $t+1$ ) een advies uit aan de minister. De minister besluit vervolgens voor 1 juni van hetzelfde jaar ( $t+1$ ) over toekenning van de bekostiging. Na het bekostigingsbesluit volgen verschillende deadlines voor het aanleveren van informatie bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, 1 november  $t+1$ ) en bij de inspectie (1 april  $t+2$ ). De school kan vervolgens op 1 augustus van jaar  $t+2$  van start. Een schoolbestuur is dus zo'n tweeënhalf jaar bezig met de voorbereiding en uitwerking van de start van een nieuwe school. Een procedure die een lange adem vergt, zowel van bestaande als van nieuwe aanbieders.

Zoals aangegeven wordt ongeveer de helft van de initiatieven die voor preregistratie zijn aangemeld niet verder opgevolgd met een definitieve aanvraag. Sinds de nieuwe systematiek in werking is getreden, wordt een vrij consistent aantal goedgekeurd, maar daalt het aantal definitieve aanvragen gestaag: 35 van 56 (2021), 32 van 47 (2022) en 31 van 39 (2023). Het stijgende percentage van positief beoordeelde aanvragen wordt door de minister verklaard vanuit toegenomen ervaring met de procedure en een betere inschatting vooraf over de kans van slagen.<sup>[7]</sup>

De bekostigingsaanvraag vermeldt onder meer of het initiatief een school voor openbaar of bijzonder onderwijs betreft (feitelijk gaat het voornamelijk vrijwel uitsluitend om scholen voor bijzonder onderwijs). Verder omvat de aanvraag de (resultaten van) de eerdergenoemde belangstellingsmeting, een beschrijving van het voorgenomen beleid omtrent een aantal kwaliteitsindicatoren (ook ten aanzien van het burgerschapsonderwijs) en een verklaring omtrent gedrag van de personen die het intern toezicht en het bestuur vormen (art. 74 lid 2 WPO). De initiatiefnemers moeten voorts nog de beoogde gemeente van vestiging, het samenwerkingsverband voor passend onderwijs en de reeds bestaande schoolbesturen van de scholen binnen het voedingsgebied uitnodigen voor een gesprek over het initiatief een school te stichten. Uit deze uitnodiging moet blijken om wat voor soort initiatief het gaat en het overleg moet plaatsvinden tussen 15 september (jaar  $t-1$ ) en 14 september (jaar  $t$ ) (art. 4 lid 2 Regeling). Als niet kan worden aangetoond dat deze uitnodiging is verstuurd, wordt de bekostigingsaanvraag afgewezen.

Voordat de inspectie (uiterlijk 1 mei van jaar  $t+1$ ) aan de minister advies uitbrengt, wordt een initiatiefnemer uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek is gebaseerd op het wettelijke voorschrift dat een werkwijze voor de behandeling wordt vastgesteld (art. 75 lid 11 WPO). Dit is uitgewerkt in de Beleidsregel Advieskader nieuwe scholen (Advieskader) en dat gaat zo ver dat alleen al het niet ingaan op de uitnodiging voor een gesprek voldoende grond wordt geacht om een aanvraag af te wijzen (art. 5.3 Advieskader). Het Advieskader - een beleidsregel als bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - geeft op deze manier een zelfstandige norm, volgens ons ten onrechte, met als reden dat de informatie uit de bekostigingsaanvraag anders niet geverifieerd zou kunnen worden. Ook deze terechte opmerking uit de memorie van toelichting toont al aan waarom het Advieskader op dit punt schuurt: "*De beslissingsruimte [van de minister] is uiterst beperkt, omdat een afwijzing alleen kan volgen wanneer niet voldaan is aan de wettelijke eisen.*"<sup>[8]</sup> Het is geen wettelijke eis dat een gesprek met de inspectie moet worden gevoerd. Wat daar ook van zij, ons is nog geen voorbeeld bekend van een afwijzing op de enkele grond dat geen gesprek met de inspectie is gevoerd. Naast verificatie kan volgens het Advieskader in het gesprek de mogelijkheid worden geboden om de aanvraag te verduidelijken. Daarnaast geeft het gesprek "*de inspectie de gelegenheid - in stimulerende zin - aandacht te vragen voor de overige elementen van kwaliteit.*" Een zinnetje waaruit al enigszins blijkt dat de overheid een actieve en inhoudelijke rol zoekt in de stichtingsprocedure.

De minister zal vervolgens doorgaans het advies van de inspectie volgen, maar het blijft mogelijk dat de minister gemotiveerd afwijkt van het advies van de inspectie.<sup>[9]</sup> De minister neemt vervolgens voor 1 juni (jaar  $t+1$ ) een besluit. Dit is een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat.

### (c) Inhoudelijke eisen

Dan stelt de wet natuurlijk ook nog de nodige inhoudelijke eisen. Hoewel het nog helemaal niet zo lang als

'natuurlijk' werd gezien om voorafgaande aan de schoolstichting inhoudelijke eisen te stellen.<sup>[10]</sup> Mede naar aanleiding van een advies van de Onderwijsraad<sup>[11]</sup> is pas vrij recent met de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen in een voorafgaande, inhoudelijke toets van nieuw te stichten scholen voorzien.<sup>[12]</sup> De Onderwijsraad adviseerde al expliciet om "*voorafgaande aan de eerste bekostiging te toetsen of het onderwijs past binnen de uitgangspunten van de rechtsstaat en de democratische rechtsorde, en of de school kan voldoen aan minimum deugdelijkheidseisen*" (onderstreping aangebracht). De Onderwijsraad heeft dit in een later advies nog willen uitwerken, maar voelde tegelijk ook aan dat hij zich op glad ijs zou begeven in een poging om 'de rechtsstaat' in voorschriften voor het onderwijs te vatten. De Onderwijsraad valt terug op een beschrijving van "*noodzakelijke spelregels van een hogere orde*" en in dat kader formuleerde hij tien uitgangspunten die leidend zouden kunnen zijn bij een nadere normstelling.<sup>[13]</sup> Wij komen in paragraaf 3 terug op de inhoudelijke norm van burgerschapsonderwijs. Voor nu richten we onze blik weer op de (voorafgaande) kwaliteitseisen in de stichtingsprocedure.

De formulering van wat er vooraf wordt gevraagd van een schoolbestuur is cryptisch te noemen. Het gaat om "*een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school zal worden gevoerd, voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften (...)*" En dan ook nog eens (enkel) ten aanzien van kort gezegd<sup>[14]</sup> (i) de inhoud van het burgerschapsonderwijs, (ii) leerlingen die extra ondersteuning behoeven, (iii) de inrichting van het onderwijs gericht op een ononderbroken ontwikkelproces en van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, (iv) de inhoud van het onderwijs gericht op bestrijden van (taal)achterstanden, (v) de inhoud van het onderwijs gericht op kerndoelen en (vi) de scheiding tussen functies van bestuur en toezicht. Strikt genomen zou een school dus enkel vooraf hoeven te rapporteren over het voorgenomen *kwaliteitsbeleid* van de school ten aanzien van specifieke onderwerpen. De praktijk leert evenwel dat de minister (en in de praktijk de inspectie) een inhoudelijke toets aanlegt ten aanzien van het beoogde onderwijscurriculum op de benoemde onderwerpen. Dat gaat volgens ons verder dan de letter van de wet. De wet heeft het over voorgenomen beleid ten aanzien van *de kwaliteit* van het onderwijs; niet het voorgenomen beleid ten aanzien van *de inhoud* van het onderwijs. Toegegeven: gebrek aan inhoud, tast ook de kwaliteit aan. Echter, ten aanzien van de burgerschapsopdracht (waaruit juist *geen* inhoudelijke onderwijsdoelen voortvloeien, zie paragraaf 3) zou een inhoudelijk invulling van het begrip 'kwaliteitsbeleid' neerkomen op een onvoldoende kenbare en daarmee willekeurige norm die niet in de wet is vastgelegd. Voorafgaand toezicht aan de hand van een deugdelijkheidseis die (nog) niet is vastgesteld past niet in het systeem van de wet.<sup>[15]</sup> Voor zover ons bekend is dit punt echter nog niet aan een rechter voorgelegd (er zijn wel wat bezwaarprocedures geweest, maar die hebben opnieuw voor zover bekend geen nieuwe standpunten van de minister opgeleverd).

### 3. "De" burgerschapsopdracht is langzaam gegroeid

Art. 8 WPO bevat een burgerschapsopdracht die al jaren de politieke en maatschappelijke aandacht heeft. Wij zullen geen herhaling geven van een eerdere uiteenzetting van de huidige burgerschapsopdracht in dit blad, <sup>[16]</sup> maar wij willen de opdracht in deze paragraaf wel in historisch perspectief plaatsen en enkele nadere accenten leggen. Dat komt het begrip van de manier waarop de burgerschapsopdracht in de stichtingsprocedure een rol heeft (waarop wij in paragraaf 4 verder ingaan) ten goede.

#### Burgerschap in historisch perspectief

De totstandkoming van de huidige burgerschapsopdracht gaat terug tot 1981 (voor het basisonderwijs) en 1998 (voor het voortgezet onderwijs). De opdracht luidde toen: "*Het onderwijs gaat er mede vanuit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving.*" (art. 9 lid 3 Wet op het basisonderwijs 2 juli 1981; art. 17 WVO 1 augustus 1998 (*Stb.* 1998, 512)). De inhoudelijke premisse van het toenmalige artikel - de vraag wat er precies onder "multicultureel" zou moeten worden verstaan - is niet uitgebreid bediscussieerd in de Tweede Kamer. Wel is het oogmerk van de opdracht besproken, namelijk dat het niet de bedoeling is om één vak 'multiculturele samenleving' te introduceren, maar om alle vakken aandacht te laten besteden aan een eigenschap (namelijk het multiculturele aspect) van de samenleving. Een integrale benadering die wij alleen



maar kunnen onderschrijven.

Illustreerend hierin is het verhandelde in twee vergaderingen van de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen.<sup>[17]</sup> Daarin stelt Kamerlid Van Kemenade: *“Als iets niet moet gebeuren, is het de vorming van een afzonderlijk vakgebied. Het moet aan de orde worden gesteld in de andere kennisgebieden, zoals aardrijkskunde, geschiedenis, maatschappelijke verhoudingen en dergelijke. Er moet worden voorkomen dat er een eigen vakgebied ontstaat”* (UCV 36, p. 31, onderstreping aangebracht). Wat vervolgens wordt bevestigd door Minister Pais: *“[De regering] wil alle vakken die daarvoor in aanmerking komen ervan doen uitgaan dat het multiculturele een feit is in de Nederlandse samenleving. Het is geen zaak waaraan geïsoleerd aandacht moet worden besteed maar iets wat uitgangspunt dient te zijn voor het Nederlandse onderwijs in vakken van geschiedenis tot taalgebruik en van aardrijkskunde tot natuurlijke historie”* (UCV 48, p. 3, onderstreping aangebracht).

Aan het begin van de jaren tachtig wordt het begrip ‘burgerschap’ nog maar amper gebruikt, maar twintig jaar later komen - onafhankelijk van elkaar - twee wetgevingstrajecten op gang die doorspekt zijn met de term en beogen in een opvolger van het artikel omtrent de oorspronkelijke opdracht te voorzien. In 2004 wordt door drie Kamerleden een initiatiefvoorstel ingediend om de relevante wetteksten aan te vullen met twee elementen: (i) de verplichting aan scholen om leerlingen in contact te brengen met leeftijdgenoten van andere culturen en (ii) de opdracht dat het onderwijs mede ‘burgerschapsvorming’ omvat.<sup>[18]</sup> De aanleiding om tot deze voorstellen te komen kan voor wat betreft de Kamerleden worden teruggebracht tot één hoofdpunt: tegengaan en voorkomen van (dreigende) maatschappelijke segregatie langs levensbeschouwelijke, etnische en sociaaleconomische lijnen. Daarnaast dient de regering begin 2005 een wetsvoorstel in om art. 8 lid 3 WPO te vervangen door de opdracht het onderwijs mede te richten op ‘de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie’.<sup>[19]</sup> De regering signaleert *‘onbehagen over het afnemen van de sociale binding (ook sociale cohesie genoemd) in onze samenleving’* en wil daarom bereiken dat *‘burgers verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen.’*

## Recente ontwikkelingen burgerschapsopdracht

Uiteindelijk worden de wetsvoorstellen tot één gebundeld<sup>[20]</sup> en vanaf 1 februari 2006 is de aangevulde burgerschapsopdracht als deugdelijkheidseis in de wet vastgelegd. De lat ligt wel (erg) laag. Uit de totstandkomingsgeschiedenis leidt de Afdeling af dat het artikel *“een grote vrijheid laat bij het vormgeven aan de doelstellingen van burgerschapsvorming en integratie, en het bevoegd gezag daarmee alleen in strijd handelt indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie”* (ECLI:NL:RVS:2011:BP9541, r.o. 2.9.4).

Om deze lat hoger te leggen, heeft de wetgever de burgerschapsopdracht willen verduidelijken. In dat kader is per 1 augustus 2021 de huidige tekst van art. 8 lid 3 WPO vastgelegd. *“Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op.”* (a) de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, (b) het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties en (c) het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen tussen groepen en individuen en de waarde dat gelijke gevallen ook gelijk behandeld worden. Net als in 1981, 1998 en 2006 is ook in 2021 niet beoogd om een apart vak ‘burgerschapsonderwijs’ te introduceren. Oogmerk is om een algemene opdracht aan scholen te geven, om deze te laten doorwerken in het hele onderwijsaanbod. De wetgever heeft ook expliciet overwogen om geen eigenstandige doelen voor burgerschapsonderwijs vast te leggen.<sup>[21]</sup>

*Het onderhavige voorstel betreft de algemene opdracht aan scholen, die zich onderscheidt van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Het wettelijke systeem is namelijk zodanig dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs. (...) Het is een bewuste keuze om de uitwerking in kerndoelen en eindtermen voor burgerschap te laten plaatsvinden via de curriculumherziening en in het onderhavige voorstel los daarvan de algemene opdracht aan scholen te verduidelijken. (Onderstreping aangebracht.)*

Tegelijkertijd gaat het in art. 8 lid 3 WPO wel om een opdracht aan het onderwijs om burgerschap “samenhangend” en “doelgericht” te bevorderen. Dat wordt als volgt toegelicht:<sup>[22]</sup>

*Samenhangend betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert.*

*Doelgericht houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. (Onderstreping aangebracht.)*

De doelgerichtheid die hiermee verplicht werd gesteld, omvat ten principale enkel een algemene opdracht dát scholen formuleren wat leerlingen uiteindelijk zullen leren. Om daar geen twijfel over te laten bestaan, verhelderde de minister de bedoeling van de wet: de burgerschapsopdracht “bevat naast de algemene doelstelling óók inhoudelijke componenten” maar die zijn “van algemene aard, waarbij geen concreet leerdoel van het leerproces is omschreven.”<sup>[23]</sup> Voor zover de school zelf leerdoelen stelt, moet “daaruit duidelijk [worden] wat leerlingen zullen leren, toegespitst op de leerlingenpopulatie.” Het is dus aan een school om te bepalen op welke manier de algemene burgerschapsopdracht wordt vertaald in het onderwijs; er is geen voorschrift dat ziet op burgerschapsonderwijs (als leerdoel, vak, of als anderszins afzonderlijk herkenbare activiteit). Dat inderdaad - ook nu nog - geen concrete doelen worden gehanteerd, heeft de minister niet te lang geleden nog bevestigd:<sup>[24]</sup>

*Aan de start van schooljaar 2022-2023 start ik met de bijstelling van kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid. (...) Omdat deze leergebieden nog niet zijn verankerd in de huidige kerndoelen, zullen zij vanaf de basis moeten worden opgebouwd.*

*[Op] basis van recente onderzoeken blijkt dat burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs achter blijft in vergelijking met hun internationale leeftijdsgenoten, (...) Een belangrijke oorzaak is dat er nog geen heldere kerndoelen zijn voor burgerschap, en dat de overheid daarmee geen verplichte, concrete richtlijnen geeft over wat leerlingen moeten leren. (Onderstreping aangebracht.)*

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat het niet alleen zo is dat concrete doelen in de wet ontbreken, er is ook geen grondslag om die doelen in lagere regelgeving vast te leggen. De Raad van State constateerde: “Thans worden er echter nog geen kerndoelen en eindtermen in verband met de voorgestelde burgerschapsopdracht geformuleerd, en biedt het voorstel ook niet de wettelijke grondslag om die kerndoelen en eindtermen te formuleren.”<sup>[25]</sup> En om het onderwijs meer houvast te geven, is een nadere wettelijke uitwerking van leerdoelen noodzakelijk, aldus de Onderwijsraad: “Die opdracht vergt volgens de raad echter wel uitwerking in lagere regelgeving om echt een richtsnoer te zijn voor het onderwijs en het toezicht. Bij zo’n groot en veelzijdig thema is een wettekst altijd beperkt en geeft de wettelijke opdracht op zich onvoldoende waarborgen voor een adequate verankering in het curriculum en voor onderwijs van voldoende kwaliteit. Het is noodzakelijk preciezer aan te geven waaraan scholen aandacht dienen te besteden.”<sup>[26]</sup> Volgens ons zijn dit duidelijke en terecht waarschuwingen bij (de trend van) open normen en zorgplichten in onderwijswet- en regelgeving.

De burgerschapsopdracht komt dus neer op een algemene opdracht aan scholen om te formuleren wat leerlingen uiteindelijk zullen leren op het gebied van kennis en vaardigheden ten aanzien van drie onderwerpen: de basiswaarden van een democratische rechtsstaat, het kunnen participeren in de pluriforme, Nederlandse samenleving en het kunnen samenleven met mensen die (bijvoorbeeld) een verschillende religie, afkomst of geaardheid hebben. Zeker de laatste twee elementen bieden weinig nieuws ten opzichte van de oorspronkelijke opdracht uit de jaren tachtig. Het is het open karakter van het eerste element (‘basiswaarden’) en het open karakter van de bepaling als zodanig (een algemene opdracht, zonder kerndoelen) die maken dat de opdracht voor een smalle en ruime uitleg toepasbaar is. En alhoewel in het wetgevingstraject telkens is benadrukt dat het gaat om een “algemene opdracht” met “veel ruimte”,<sup>[27]</sup> breekt juist een smalle uitleg initiatiefnemers in de stichtingsprocedure op, zien wij in de praktijk. We hebben al gezien hoe de belangrijkste adviseurs van de regering op dit punt naar de wet kijken, en hoe smal of ruim de opdracht op basis van de

parlementaire geschiedenis moet worden opgevat. Laten we nu kijken welke inhoud in de stichtingsprocedure aan de burgerschapsopdracht wordt toegedicht.

#### 4. Burgerschapsopdracht binnen de stichtingsprocedure

In paragraaf 2 merkten we op dat op basis van de tekst van de wet de indruk kan ontstaan dat het alleen nodig is om het kwaliteitsbeleid ten aanzien van de algemene burgerschapsopdracht te beschrijven. De praktijk wijst uit dat dit een misvatting is.

Laten we beginnen bij het Advieskader, de beleidsregel die (enkel) zou moeten voorzien in “*de werkwijze voor het advies*” dat de inspectie aan de minister geeft (art. 75 lid 11 WPO). Het Advieskader bevat meer dan dat. Zo wordt in paragraaf 3.2 van het advieskader per wettelijke eis omschreven wanneer de initiatiefnemer aan de betreffende eis zou voldoen. Daarbij sluit de inspectie zowel in opbouw als op inhoud aan bij de reguliere onderzoekskaders die de inspectie opstelt in het kader van art. 13 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). In die reguliere onderzoekskaders maakt de inspectie onderscheid tussen haar toezienende taak en haar bevorderende of stimulerende taak (art. 3 WOT).

Dit onderscheid is ook terug te zien in het Advieskader, met dien verstande dat wettelijke normen en stimulerend bedoelde teksten door elkaar lopen en als geheel worden toegepast in het kader van de voorafgaande inhoudelijke toets van de stichtingsprocedure.

Kijk bijvoorbeeld naar het burgerschapsonderwijs. Daarover staat in het Advieskader het volgende opgenomen (onderstreping aangebracht): “*De wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap vraagt van het onderwijs om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Het onderwijsaanbod dient zich herkenbaar te richten op de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (...), op de ontwikkeling van de sociale en maatschappelijke competenties die daarbij van belang zijn en op een schoolcultuur waarin basiswaarden worden voorgeleefd en waarmee kan worden geoefend. De aanvraag bevat een beschrijving van de wijze waarop het burgerschapsonderwijs vormgegeven zal worden, zodanig dat inzichtelijk is hoe invulling wordt gegeven aan de wettelijke eis dat dit onderwijs doelgericht en samenhangend vorm krijgt (art. 8, derde lid en lid 3a, WPO).*”

De eerste onderstreepte tekst is een verwijzing naar art. 8 lid 3a WPO. Dat is op zich begrijpelijk vanuit een stimulerende rol van de inspectie, omdat in dat lid het nodige wordt geregeld over de wijze waarop de schoolcultuur in overeenstemming is met de burgerschapsopdracht. Maar het punt is dat dit lid *geen* onderdeel is van de vastgelegde deugdelijkheidseisen waarover een schoolbestuur volgens de wettekst voorafgaand aan de stichting van een school verantwoording moet afleggen. Hoe zou dat ook kunnen? Het gaat immers om een cultuur binnen een school die nog niet bestaat. In een ‘eindnoot’ in het Advieskader is een paragraaf ‘reikwijdte’ opgenomen, waarin ook dit element van de schoolcultuur wordt benoemd. Daar wordt erop gewezen dat de inspectie toeziet op de naleving van dit element, maar onduidelijk blijft dat dit enkel kan onderdeel kan zijn van het reguliere toezicht van de inspectie - niet als onderdeel van de schoolstichtingsprocedure. In de praktijk zien we dat initiatiefnemers gevraagd wordt om aan te tonen dat een schoolteam een gezamenlijke visie heeft op goed burgerschapsonderwijs en deze visie ook doorleeft. Een initiatiefnemer worden hierdoor gedwongen al een visie en de uitwerking daarvan op papier te zetten, zonder dat daar een medewerker bij betrokken is geweest (die medewerkers zijn er ook nog niet). Dit werkt papieren werkelijkheden in de hand en sluit niet aan bij de keuze die de wetgever heeft gemaakt om de schoolcultuur juist geen onderdeel te laten zijn van de vooraf te verantwoorden onderwerpen.

De beschrijving in het Advieskader kent verder een aantal normen zoals ‘actief burgerschap’, ‘sociale cohesie’, ‘doelgericht’ en ‘samenhangend’, die ook in de wet te vinden zijn. In de eindnoot die we net al aanhaalden wordt geprobeerd deze normen nader te duiden. Zo staat er in de eindnoot: ‘*Of het onderwijs doelgericht is, blijkt uit de formulering van geconcretiseerde leerdoelen die de school bereiken wil voor bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties.*’ Er wordt vervolgens echter niet uitgelegd voor welke domeinen deze doelen gelden en hoe een concreet leerdoel er uit moet zien. Over de norm ‘samenhangend’ is te lezen: ‘*Of het onderwijs samenhangend is, blijkt uit de logische opbouw van de leerstof*

*en aanpak waarmee de school de leerdoelen bereiken wil.* Onduidelijk is evenwel wat door de inspectie wordt verstaan onder het begrip 'logisch'. Evenmin is helder waaraan de 'aanpak' dient te voldoen. De wens om normen verder in te vullen is begrijpelijk en in lijn met hetgeen de wetgever zelf ook mee worstelde en waar de adviseurs van de regering al op wezen. De vorm waar nu voor is gekozen - nadere omschrijvingen in het Advieskader - schuurt echter met het legaliteitsbeginsel en met het grondwettelijke principe dat bekostigingsvoorwaarden worden vastgelegd in de wet (en niet in een beleidsregel).

De vaagheid in de omschrijving en uitwerking leidt bovendien tot onduidelijkheid en frustratie onder initiatiefnemers. In de praktijk leidt dit namelijk tot afwijzingen van initiatieven omdat deze niet zouden voldoen aan de kwaliteitseisen met betrekking tot burgerschapsonderwijs, zonder dat dit op een begrijpelijke en concrete wijze op grond van wet- en regelgeving kan worden gemotiveerd. Met name een verondersteld gebrek aan doelgerichtheid en samenhang in de uitvoering van de burgerschapsopdracht zien wij in de praktijk vaak als reden voor afwijzingen terugkomen. Ook zien we dat aanvragen afgewezen worden als in de aanvraag niet expliciet de basiswaarden van de democratische rechtsstaat terugkomen, zoals die worden genoemd in de toelichting op de wettelijke burgerschapsopdracht en in het Advieskader.<sup>[28]</sup> Hoewel de initiatiefnemers deze basiswaarden terug kunnen vinden in de eindnoot van het advieskader en er onder meer in de toelichting bij de wet en de adviezen van de Onderwijsraad het nodige over te vinden is, zijn deze basiswaarden niet in de wet opgenomen en is nergens in het advieskader te lezen dat deze waarden expliciet moeten worden benoemd in de beschrijving van de deugdelijkheidseis. Het leidt tot initiatieven die op basis van een ruime interpretatie van de wet weliswaar voldoen aan de gestelde eisen, maar worden afgekeurd, omdat in de stichtingsprocedure een smallere, specifiekere invulling aan de wet wordt gegeven. Het leidt ook tot initiatiefnemers die ogenschijnlijk keurig alle vinkjes zetten, maar in de praktijk een school neerzetten die afwijkt van de aanvraag. Er wordt immers nergens getoetst of de uiteindelijke school voldoet aan de ingediende aanvraag. Na de start valt de school 'enkel' nog onder de reguliere bekostigingsvoorwaarden en het reguliere inspectietoezicht, waarop meer waarborgen van toepassing zijn om willekeurige handhaving te voorkomen.

In de praktijk zien we dat de kans op een positief advies van de inspectie ten aanzien van het burgerschapsonderwijs het grootst is als er sprake is van een visie en een ruim aantal concrete doelen in relatie tot kennis, vaardigheden en houdingen, thematisch werken en bouwstenen per leerjaar. Deze leerdoelen, thema's en bouwstenen zijn idealiter gekoppeld aan de acht basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals die in de toelichting op de wet en in het Advieskader zijn opgenomen. Ook zien wij dat de kans van slagen toeneemt als uitleg wordt gegeven over de wijze waarop wordt gemonitord of leerlingen deze leerdoelen behalen.

Kortom, gelet op het Advieskader en de positieve adviezen van de inspectie waar wij zicht op hebben lijkt het er sterk op dat initiatiefnemers simpelweg gevraagd worden een onderwijsprogramma voor burgerschapsonderwijs te beschrijven. Dit staat wat ons betreft te ver af van de wettelijke eis over voorafgaande verantwoording (paragraaf 2) en van de inhoud van de burgerschapsopdracht (paragraaf 3).

## 5. Reflectie en adviezen

Waar laat dit ons? De wetgever heeft een voorafgaande kwaliteitstoets met zes criteria geïntroduceerd in de stichtingsprocedure. We zagen dat dit breder gedragen werd en in een langere traditie van overheidsopdrachten aan het onderwijs staat. De wettelijke eis om vooraf kwaliteitsbeleid ten aanzien van de burgerschapsopdracht te omschrijven, wordt in de praktijk echter breed uitgelegd en komt feitelijk neer op de verplichting een onderwijsprogramma voor burgerschapsonderwijs te beschrijven. Wij zouden het niet problematisch vinden als dat de wettelijke eis zou worden, maar nu het dat nog niet is, vinden wij het wel problematisch dat dit in het kader van een stichtingsprocedure aan initiatiefnemers wordt gevraagd. Bovendien zijn de gehanteerde begrippen nog te vaag.

De begrippen 'actief burgerschap', 'sociale cohesie', 'doelgericht' en 'samenhangend' zijn vooralsnog lastig te duiden, dat begrijpen we. Maar vanuit juridisch en praktisch perspectief is een verdere duiding wel wenselijk.



Zijn dit begrippen die deel uitmaken van de stimulerende taak van de inspectie? In dat geval zou dat in het Advieskader veel duidelijker naar voren moeten komen. Of behoren zij tot de criteria op basis waarvan in de stichtingsprocedure hard kan worden afgerekend? In dat geval zouden deze ook duidelijk in wetgeving moeten worden vastgelegd. Met dit laatste zeggen wij niets anders dan de Raad van State en de Onderwijsraad. In alle gevallen is het vanuit praktisch oogpunt wenselijk en vanuit juridisch oogpunt noodzakelijk dat de inhoud van het Advieskader (duiding en interpretatie die normstelling nadert) en de wettelijke basis voor het Advieskader (de werkwijze voor het uitbrengen van advies vastleggen) beter op elkaar aansluiten.

Naast de meer principiële en dogmatische benadering - die volgens ons wel past bij een zo principiële aangelegenheid als de stichting van nieuwe scholen in een democratische rechtsstaat - zijn we zo vrij om nog enkele praktische adviezen aan de minister en inspectie mee te geven. In het Advieskader zouden voorbeelden kunnen worden genoemd van concrete leerdoelen en zou nadrukkelijker kunnen worden aangegeven dat het onderwijsprogramma hier uitdrukking aan moet geven. De definitie van 'doelgericht' is nu nog te open. Daarnaast adviseren we om in het Advieskader concreet te benoemen dat alle basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de aanvraag voor bekostiging aan bod moeten komen. Dit neemt de ongelijkheid weg tussen initiatiefnemers die zich wel laten adviseren en initiatiefnemers die zich niet laten adviseren.

De burgerschapsopdracht is inmiddels courant onderdeel geworden van het politieke sturingsmechanisme, getuige de zin uit het coalitieakkoord waarmee we deze bijdrage begonnen. Juist om die reden is het hard nodig om vast te houden aan eenduidigheid en voorspelbaarheid van wetgeving. Te meer als het gaat om bekostigingsvoorwaarden. Te meer in een kabinetsperiode waarin het voor de formerende partijen nodig bleek om te bevestigen wat niet bevestigd zou hoeven worden: dat de overheid zich aan de (grond)wetten houdt.

---

## Voetnoten

[1] Mr. J. Streefkerk (advocaat) en drs. N.M.B. van Rens (adviseur) staan onderwijsinstellingen bij in uiteenlopende zaken, onder meer in de begeleiding van bekostigingsaanvragen bij de stichting van nieuwe scholen. Zij zijn beiden partner bij SvRK.

[2] Zie wel de internetconsultatie voor voorstel voor de Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen (<https://www.internetconsultatie.nl/grondslagenkerndoelen>).

[3] Kamerbrief 4 april 2024, Voortgang aanpak basisvaardigheden mbo, p. 8 e.v.

[4] Bulder e.a. 2024. *Evaluatie Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen. Tussenrapportage 2024*; Kamerbrief 27 juni 2024 ('Resultaten derde ronde stichtingsaanvragen en bekostigingsbesluiten nieuwe scholen', ref. 46485971).

[5] Hoofdstuk I, Titel IV, Afdeling 2 van de WPO, Hoofdstuk1, Paragraaf 4 van de WVO 2020 en Titel IV, Afdeling 2 van de WEC bevatten de bepalingen die zien op de bekostiging van een nieuwe school. Zoals aangegeven is de stichtingssystematiek van de WEC afwijkend ten opzichte van die uit de WPO en WVO 2020.

[6] Kamerbrief 17 juni 2023, *Resultaten derde ronde stichtingsaanvragen en bekostigingsbesluiten nieuwe scholen*.

[7] Idem.

[8] [Kamerstukken II 2018/19, 35 050, 3](#), p. 49.

[9] Idem.

[10] Zie uitgebreid Philipsen, S. (2017). *De vrijheid van schoolstichting. Over de reikwijdte van de vrijheid van stichting in het basis- en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Philipsen betoogt

in paragraaf 4.7 dat voorafgaande voorwaarden weliswaar binnen de kaders van de Grondwet denkbaar zijn, maar dat deze niet een algemeen karakter mogen krijgen.

[11] Onderwijsraad 2012. *Art. 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*.

[12] [Kamerstukken II 2018/19, 35 050, 3](#), p. 15.

[13] Onderwijsraad 2021. *Grenzen stellen, ruimte laten*, pp. 21-23. Zie voor een uitgebreider overzicht van dit rapport: Claessens, M. 2022. "Burgerschap als onderdeel van een bredere ontwikkeling tot waarborging van de democratische rechtsstaat in het onderwijs" *School en Wet 2022-3*, p. 16.

[14] Kijk in de praktijk altijd naar de wettekst, nu tussen de WPO en WVO 2020 kleine verschillen bestaan.

[15] Philipsen (2017), par. 6.7. De burgerschapsopdracht is immers (nog) niet uitgewerkt in inhoudelijke (wettelijke) (kern)doelen voor het onderwijs. Als de voorafgaande toets op kwaliteitsbeleid zo wordt ingevuld dat feitelijk een toets op (niet voorgeschreven) onderwijsinhoud plaatsvindt, levert dat volgens ons een duidelijk probleem met het legaliteitsbeginsel en de kaders van ex ante toetsing op.

[16] Claessens, M. 2022. "De juridische vormgeving van burgerschap in het onderwijs" *School en Wet 2022-2*, p. 12.

[17] 19 januari 1981 (UCV 36) en 16 maart 1981 (UCV 48).

[18] [Kamerstukken II 2004/05, 29 666, 1-3](#).

[19] [Kamerstukken II 2004/05, 29 959, 1-3](#).

[20] [Kamerstukken II 2004/05, 29 666, 9-10](#) en [Kamerstukken II 2004/05, 29 959, 10](#).

[21] [Kamerstukken II 2018/19, 35 352, 3](#), pp. 3-4.

[22] [Kamerstukken II 2018/19, 35 352, 3](#), p. 33.

[23] [Kamerstukken II 2019/20, 35 352, 6](#), p. 3.

[24] [Kamerstukken II 2021/22, 31 293, 618](#) en 620.

[25] [Kamerstukken II 2018/19, 35 352, 4](#), p. 6.

[26] Onderwijsraad 2021, p. 34.

[27] [Kamerstukken II 2018-19, 35 352, 6](#), p. 3.

[28] [Kamerstukken II 2018/19, 35 352, 3](#), pp. 11-18.