



De burgerschapsopdracht in basisscholen: een bijzondere aangelegenheid



*Onderzoek naar de invloed van (bijzondere) schoolidentiteiten
op de invulling van de burgerschapsopdracht*

Anouk van Wetten
a.a.j.vanwetten@students.uu.nl
5291755

Begeleider: dr. Erik Meinema
Tweede lezer: prof. dr. Asghar Seyed-Gohrab



**Universiteit
Utrecht**

Masterscriptie Religie en Samenleving
Universiteit Utrecht
Februari 2024

Samenvatting

Deze thesis onderzoekt de rol van verschillende onderwijsidentiteiten in de invulling van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs via literatuuronderzoek en discoursanalyses. De burgerschapsopdracht is in 2021 aangescherpt. Een beperking in de wetgeving is de vrije schoolinrichting in grondwetsartikel 23. Om die vrijheid te waarborgen blijft de opdracht minder gespecificeerd. Publieke debatten over deze impasse bevatten twee prominente standpunten: de D66, SP, PvdA en GroenLinks bepleiten modernisering om daadkrachtigere burgerschapseisen te kunnen formuleren, terwijl SGP, ChristenUnie, CDA en DENK behoud van artikel 23 betogen om ruimte te bieden aan minderheidsgroepen.

De thesis bevat een casestudie van vier schoolkoepels en scholen van de identiteiten openbaar, islamitisch, katholiek en protestants, met een discoursanalyse van hun beleidsdocumenten. Deze casestudie laat zien dat de verschillende organisaties de wetsinhoud veel gebruiken in hun invulling van de burgerschapsopdracht. Daarnaast zijn er variaties per identiteit in gelede focus en in mate van verbinding tussen burgerschap en de identiteit. De openbare organisaties vinden burgerschap belangrijk, met een middelgrote rol voor de schoolidentiteit. De islamitische organisaties leggen veel nadruk op burgerschap met een sterke verbinding aan islamitische waarden. De katholieke organisaties geven burgerschap een middelgrote rol, terwijl hun identiteit een kleine rol heeft en verbindingen missen. De protestantse identiteit gaat minimaal in op zowel burgerschapsonderwijs als haar identiteit. Deze diversiteit in benaderingen komt overeen met de mate van bevraging van deze respectievelijke bijzondere schooltypen in publiek debat. Daarmee zijn de onderzoeksresultaten illustratief voor de genoodzaakte legitimaties die de verschillende bijzondere identiteiten ervaren in de context van politiek debat.

Inhoud

Samenvatting.....	1
Inleiding	4
Probleemstelling.....	6
Maatschappelijke relevantie.....	7
Wetenschappelijke relevantie.....	9
Methodologie	11
Onderzoeksvraag en deelvragen	11
Methoden.....	11
Programma's en opslag	16
Definities en schaalbeperking.....	16
Theoretisch kader	17
De historie van het Nederlandse deugdenonderwijs.....	18
De ontwikkeling van onderwijs in 'burgerschap'.....	19
Hoofdstuk 1: Burgerschapswetgeving	24
De burgerschapsopdracht vanaf 2006	26
Aanleidingen voor aanscherping.....	29
Politieke context	31
Aanscherping van de burgerschapsopdracht in 2021	33
Politieke totstandkoming	35
Conclusies uit de ontwikkelde burgerschapsopdracht	37
Hoofdstuk 2: Debat in het publieke domein over de normen en waarden van burgerschapsonderwijs.....	38
Actoren.....	39
Politieke onrust over burgerschaps- en bijzonder onderwijs: drie debatvoorbeelden.....	39
Debatten over burgerschapsonderwijs.....	40
De verwevenheid van burgerschaps- en bijzonder onderwijs: knoop aantrekken of doorhakken?.....	52
Hoofdstuk 3: burgerschapsonderwijs op openbare, islamitische, katholieke en protestantse scholen	56
Casusoverzicht van koepels en scholen uit zuid- en west-Utrecht.....	56
1. Koersplannen van de schoolkoepels	57
1.1 Koersplan SPO Utrecht 2019-2023	58
1.2 Koersplan Stichting Noor juli 2021-2025	60

1.3 Koersplan KSU mei 2021-2025	61
1.4 Koersplan PCOU Willibrord augustus 2021-2025	63
Conclusies uit de koersplannen van de koepels.....	64
2. Schoolgidsen van vier scholen	66
2.1 Schoolgidsen van openbare basisschool Waterrijk	66
2.2 Schoolgidsen van islamitische basisschool Al Hambra	68
2.3 Schoolgidsen van katholieke Gertrudisschool.....	70
2.4 Schoolgidsen van protestantse Lukasschool.....	72
Conclusies uit de schoolgidsen.....	73
De invloed van (bijzondere) identiteiten uit de casus op de burgerschapsvorming	75
3. Relatie tot literatuur.....	76
4. Relatie tot publiek debat.....	78
Conclusie.....	81
Onderzoekreflectie en discussie.....	85
Positie onderzoeker	85
Discussie.....	85
Literatuur.....	87
Bijlage 1: Coderingslijst	91

Inleiding

Het Nederlandse burgerschapsonderwijs is erfgenaam van een rijke historie. Het hangt namelijk samen met de algemene ontwikkeling van het landelijke onderwijs en de eerste nationaliteitsgevoelens die daarbinnen uiting kregen. In 1917 werd wettelijk vastgelegd dat openbare en bijzondere scholen gelijk behandeld moesten worden. Daardoor kende vanaf toen elk type school dezelfde rechten in financiering en de vrijheid om onderwijs op- en in te richten met een openbaar of levensbeschouwelijk karakter. Tegelijkertijd kreeg de overheid door deze regeling meer zeggenschap over de inhoud van het onderwijs vanuit de rol van financier, zorgdrager en toezichthouder (Zoontjens 2003). De ambitie van de overheid om via het landelijke onderwijs burgerschapszin te verspreiden, kreeg hiermee meer mogelijkheden (Van de Sas 2004). Hoewel het leggen van een gezamenlijk fundament onder kinderen al decennialang een plaats inneemt binnen het onderwijs is een eenduidige wetgeving hierover lang niet vanzelfsprekend. Bij de precieze inrichting van een burgerschapswetgeving spelen namelijk de uiteenlopende belangen mee van (groepen) burgers, de overheid en scholen.

Burgerschapsonderwijs nam eind twintigste en in de eenentwintigste eeuw een steeds grotere plek in binnen de schoolcurricula, omdat de overheid er steeds meer belang aan hechtte. Dit werd gestimuleerd door een tweetal prominente maatschappelijke kwesties. Ten eerste stelde de overheid vanaf de jaren negentig dat de grote migrantenpopulatie die sinds de jaren '60 en '70 naar Nederland was gekomen, achterbleef in hun integratie in de samenleving (Beemsterboer 2018, 37). Er ontwikkelden zich spanningen tussen mensen met een Nederlandse achtergrond en nieuwkomers die zich toonden in discriminerende en racistische trends in de omgang van die eerste groep met de migrantenpopulatie en in terroristische acties vanuit mensen van een immigratieachtergrond (Entzinger 2018, 62). Ten tweede was de opkomst van individualisering een meespelende factor in sociale fragmentatie, waardoor mensen zich minder op elkaar betrokken voelden (Dijkstra et al. 2010). Het burgerschapsonderwijs moest zorgen voor een nieuwe impuls in de sociale relaties tussen alle Nederlanders. In 2006 werd daarom een wettelijke burgerschapsopdracht aangenomen. Deze wet schreef voor dat het onderwijs zou uitgaan van een pluriforme samenleving, dat het gericht was op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en dat het moest

zorgen dat leerlingen kennis hadden van en kennismaakten met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten.¹

In 2021 is deze opdracht aangescherpt met als doelstellingen om “[...] *het burgerschapsonderwijs te versterken, de taak van de school toe te lichten en de burgerschapsopdracht een meer verplichtend karakter te geven*” (Sinnige & Spoelstra 2022, 39). Met de aanscherping moest de wet daarnaast beter passen binnen de hedendaagse, veranderde maatschappij (Slijkhuis et al. 2021, 191). Net als de eerste versie bevat de vernieuwde formulering geen concreet burgerschapscurriculum. De vrijheid van de scholen is juist het uitgangspunt, legt de Onderwijsinspectie uit.² Scholen kunnen in de basis hun burgerschapsonderwijs vormgeven zoals dit past “[...] *bij de missie van de school of instelling*” en “[...] *aansluit (...) bij hun levensbeschouwelijke visie en ideeën over onderwijs en leren.*”³ Deze vrijheid vertaalt zich in een grote rol voor schoolkoepels en scholen om invulling te geven aan componenten uit de wet zoals ‘actief burgerschap’, ‘sociale cohesie’, de ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ en ‘sociale en maatschappelijke competenties’. Het is interessant dat dergelijke begrippen niet in de wet geëxpliciteerd worden, ondanks dat schoolleiders om meer sturing hadden gevraagd na de ervaren onduidelijkheid en onmacht bij de wet van 2006 (Eidhof en Kruiter 2016).

De reden hiervoor slaat terug op grondwetsartikel 23 waarin vrije inrichting van scholen is bepaald. Door dat artikel is een nationaal opgelegd curriculum of pedagogiek niet mogelijk, ook niet betreffende burgerschapsvorming (Van de Sas 2004). Vanwege dit beperkende gevolg van artikel 23 zijn er in het publieke debat steeds meer stemmen opgegaan om die te ‘moderniseren’. De overheidspartijen D66, SP, PvdA en GroenLinks pleiten al jaren voor een inperking van de scholenvrijheid ten behoeve van een meer daadkrachtig geformuleerde burgerschapswetgeving.⁴ Via die vrijheidsinperking is overheidssturing op de opdracht beter mogelijk, wat vervolgens hen meer gedegen burgerschapsonderwijs oplevert. Bijkomend bevragen de genoemde partijen en de PVV of onderwijs met een religieuze grondslag nog wel past in de huidige tijd.⁵ Aan de andere kant zijn de partijen SGP,

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2006. “Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden 2006.”, 2. Geraadpleegd op 03-03-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-128-p13-SC75886.html#extrainformatie>

² Inspectie van het Onderwijs. 2021. “Wettelijke opdracht burgerschap.” Geraadpleegd op 02-02-2023, via: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/wettelijke-opdracht>

³ *Idem.*

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2019. “Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadististen.” Geraadpleegd op 17-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-63-7.pdf>

⁵ Zie noot 4.

ChristenUnie, CDA en DENK van mening dat artikel 23 een belangrijk recht is dat ruimte biedt aan minderheidsgroepen en daarom niet afgeschaft moet worden.⁶ De rechten van de religieuze bijzondere scholen inperken zou bovendien ingaan tegen andere delen van de grondwet, namelijk artikel 1 van gelijke behandeling en artikel 6 van godsdienstvrijheid.

Mede vanwege de impasse tussen deze twee standpunten over artikel 23 is de aanscherping van 2021 wel duidelijker dan 2006, maar ontbreekt nog altijd een definitieve specificering van de concepten erin. De wet vertolkt de algemene overheidsdoelen om sociale banden te versterken en geeft scholen verder ruimte om eindbepaler te zijn in de normen, waarden en focus binnen burgerschap om zo het recht op hun identiteiten niet te schenden.

Probleemstelling

De grote vrijheid die scholen krijgen bij het invullen van de burgerschapsopdracht betekent in de praktijk dat burgerschapsvisies afhankelijk zijn van de interpretatie van de wet door koepelbesturen, schoolleiders en docententeams. Daarbij kunnen scholen terugvallen op de eigen schoolvisie, eigen achtergrond, de wettelijke opdracht en enkele handreikingen vanuit (overheids-)instanties. Met dit vertrekpunt vanuit de school kan worden aangenomen dat het burgerschapscurriculum beïnvloed wordt door de schoolidentiteit. Vanwege het lopende politieke debat over de burgerschapswetgeving en de daarin betwiste rol van bijzonder onderwijs roept dit de vraag op hoe de invulling van burgerschap er werkelijk uit ziet en welke rol bijzondere onderwijsidentiteiten daarin spelen.

De onderzoeksvraag van deze thesis luidt daarom: *Wat is de invloed van de (bijzondere) identiteit van basisscholen op de invulling van de burgerschapsopdracht van 2021?* Dit wordt onderzocht via allereerst een inhoudelijke analyse van de burgerschapsopdracht van 2021 ten opzichte van de voorgaande uit 2006. Vervolgens wordt een verkenning gedaan van de relevante politieke context, namelijk de standpunten van politieke partijen in debat over de wetgeving met betrekking tot burgerschapsonderwijs in relatie tot de plek van bijzondere onderwijsidentiteiten. Tot slot biedt een casestudie van enkele schoolkoepels en bijbehorende basisscholen inzicht in de vorming van burgerschapsvisies en -onderwijs en de invloed van de schoolidentiteit daarop.

De casestudie vindt plaats op het niveau van koepels en scholen, zodat het verkregen inzicht uit deze twee niveaus elkaar aanvult. Gekozen is voor een openbare, islamitische, katholieke en protestantse onderwijsidentiteit, zodat het onderzoek aansluit bij het zojuist

⁶ Zie noot 4.

omschreven publieke debat. De casus omsluit de schoolkoepels; Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht, het islamitische Stichting Noor, de Katholieke Scholenstichting Utrecht en Protestants-Christelijk Onderwijs Utrecht Willibrord. De bijbehorende scholen zijn respectievelijk; de openbare basisschool Waterrijk, de islamitische basisschool Al Hambra, de katholieke Gertrudisschool en de protestantse Lukasschool, allen gevestigd in zuid- en west-Utrecht. Voordat verder wordt ingegaan op de casus en methodologie volgt de relevantie van de probleemstelling en thesis.

Maatschappelijke relevantie

Deze thesis is maatschappelijk relevant omdat het in beeld brengt hoe de burgerschapsopdracht door verschillende scholen wordt geïnterpreteerd. Dit levert nuttige inzichten op over de huidige stand van zaken van het burgerschapsonderwijs en over de gelijke basis die het burgerschapsonderwijs volgens de politiek landelijk zou moeten leggen. Een solide, gelijke basis van burgerschapsonderwijs brengt kinderen namelijk bij welke normen en waarden in Nederland en de grondwet belangrijk zijn. Bovendien leren kinderen omgaan met verschillen tussen mensen. Burgerschapsonderwijs speelt daarom een rol in hoe mensen later met elkaar omgaan. Het heeft de potentie om nationale gevoelens en verbondenheid te versterken en om kinderen op jonge leeftijd eerste gemeenschapsgevoelens te laten ontdekken en leren waarderen (Hogenes et al. 2010). Een gedegen ontwerp en uitvoering ervan worden daarom door de politiek gezien als belangrijk. Het onderzoek in deze thesis levert inzicht in de vertaalslag tussen de burgerschapsopdracht en de implementatie daarvan binnen onderwijsvisies die koepels en scholen vormgeven.

Het tweede onderdeel van de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt bij de plek van religie in hedendaags Nederland. Door in deze thesis de invloed van (bijzondere) schoolidentiteiten op burgerschapsvisies te onderzoeken, kan de plek van religie in Nederland en in het onderwijsbestel beter worden begrepen. Dit wordt gedaan door in kaart te brengen in hoeverre de openbare, islamitische, katholieke en protestantse identiteit van enkele onderwijsinstellingen doorklinkt in visies op en vormgeving van hun burgerschapsonderwijs. De onderzochte identiteiten zijn van de grootste religies in Nederland.⁷ Daarnaast maakt de analyse van de openbare school het mogelijk om de burgerschapsvisies vanuit bijzondere identiteiten met die van een non-religieuze achtergrond te vergelijken. Daarmee kan de impact van religieuze bijzondere schoolidentiteiten op burgerschapsonderwijs beter worden

⁷ CBS. 2023. "Welk geloof hangen we aan?" Geraadpleegd op 08-02-2024, via: https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2023/36/nederland_in_cijfers_2023.pdf

begrepen. Het is relevant om dit onderzoek uit te voeren, omdat religie een rol speelt in de identiteit en wereldvisies van mensen in de samenleving. Hoewel die rol sinds de jaren 60 is verminderd, verhouden mensen zich nog altijd tot religie in hun dagelijks leven door zich wel of niet te identificeren met een bepaalde denominatie en in hun omgang met andere (niet-)religieuze mensen.

Aanvullend wordt deze plek van religie bij het burgerschapsonderwijs gerelateerd aan het publieke debat over de burgerschapsopdracht. Politieke partijen debatteren namelijk over de invulling van deze wetgeving om rechtstatelijke burgerschapsvorming te waarborgen. Tegelijkertijd kan de overheid zoals genoemd vanwege de onderwijsvrijheid niet bepalen hoe scholen de opdracht precies invullen. Er bestaat daarom een continue spanning tussen dit grondrecht en de wetsvoorschrijving door de overheid (Helmers 2011). De betrekking van dit huidige politieke spanningsveld maakt het onderzoek actueel en relevant voor de inzichtverrijking in standpunten bij de wetgeving over burgerschapsonderwijs.

Bovendien zorgt de onderzoeksopzet voor een zo eerlijk mogelijk vergelijkingsonderzoek tussen de katholieke, protestantse en islamitische onderwijsidentiteiten. In de hedendaagse politiek wordt de legitimiteit van bijzonder onderwijs in de moderne seculiere context betwijfeld door met name D66, SP, PvdA, GroenLinks en PVV. Daarbij worden de inhoud, kwaliteit en resultaten van burgerschapsonderwijs van met name islamitische basisscholen bevestigd.⁸ Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zei in 2019 dat er veel behoefte is aan goed islamitisch georiënteerd onderwijs en dat het daarom belangrijk is dat het doorgang blijft vinden.⁹ Desondanks moet vooral dit type school haar bestaansrecht legitimeren. Dit moet bijvoorbeeld tegenover een brede maatschappelijke tendens van islamofobie (Speelman 2014). Deze heersende tendensen komen voort uit terreurincidenten zoals 9/11 of situaties in de samenleving van onenigheid, discriminatie, geweld (Speelman 2014) en racisme (Entzinger 2018, 62). Daarnaast moeten islamitische scholen zich legitimeren tegenover kritiek uit partijen zoals de PVV die een anti-islam standpunt inneemt in haar verkiezingsprogramma¹⁰ of in argumentaties binnen debatten waarin de islam ter sprake

⁸ Inspectie van het Onderwijs. 2009. "Themaonderzoek Burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen.", 10. Geraadpleegd op 28-03-2023, via:

https://www.eerstekamer.nl/overig/20200316/rapport_themaonderzoek/document

⁹ Overheid.nl. 2019. "Handeling. Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadisten." Geraadpleegd op 18-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-63-7.html#gerelateerd>

¹⁰ Partij Voor de Vrijheid. 2012. "Verkiezingsprogramma 2012-2017." Geraadpleegd op 05-02-2024, via: <https://dnpprepo.ub.rug.nl/520/1/PVVTK2012.pdf>

komt.¹¹ Openlijke uitspraken tegen de islamitische migrantenpopulatie deed ook de populaire partij Lijst Pim Fortuyn (Oudenampsen 2019). Via deze sterke connectie tussen sommige politieke partijen en de islam komt de bevroegde legitimiteit van bijzonder en islamitisch onderwijs naar voren in Kamerdebatten over burgerschapsonderwijs. Dit komt ook doordat D66, SP, PvdA en GroenLinks een modernisering van artikel 23 als enige uitweg zien om burgerschapsonderwijs daadkrachtiger vorm te geven, terwijl de SGP, ChristenUnie, CDA en DENK pleiten voor instandhouding.¹² Daarnaast houdt de PVV zoals genoemd pleidooien tegen islamitisch onderwijs, niet het bijzonder onderwijs in het algemeen. Deze bevroegde status van religieus bijzonder onderwijs en specifiek islamitisch onderwijs maakt het relevant om het thema van legitimatie te onderzoeken binnen de thesis. In het onderzoek worden de verschillende geloofsrichtingen en openbare achtergrond van de scholen neutraal benaderd. Er wordt namelijk uitgegaan van de data zonder aannames te doen. Dat gebeurt ook bij de politieke partijen en hun standpunten. Hierdoor kunnen uit de resultaten conclusies worden getrokken over de plek die religie inneemt in burgerschapsvisies die nuttig zijn voor het publieke debat.

Wetenschappelijke relevantie

Ten eerste sluit dit onderzoek aan bij de wetenschappelijke discussie over de hedendaagse invulling van het concept ‘burgerschap’ door de politiek en onderwijsinstellingen. De thesis onderzoekt namelijk eerst de burgerschapsonderwijswetgeving en de invloed van diens voorgeschiedenis. Vanuit daar worden de wetsinhoud en de implementaties ervan door koepels scholen bestudeerd, wat wordt gerelateerd aan standpunten van politieke partijen. Dit brengt naar voren wat hedendaagse opvattingen van politieke partijen zijn over ‘burgerschap’ en over het belang daarvan. Dit sluit aan bij werk van Van Houdt en Schinkel (2009). Zij schreven over de ontwikkeling van het burgerschapsconcept en mechanismen die daarbij meespelen. De invulling van ‘burgerschap’ is volgens hen veranderlijk en afhankelijk van politieke en maatschappelijke tendensen per tijdperiode (2009). Deze thesis voegt hieraan een analyse van hedendaags publiek debat toe om de invulling van het concept ‘burgerschap’ en meespelende factoren in te zien vanuit het perspectief van verschillende politieke partijen.

¹¹ Zie bijvoorbeeld deze twee debatten; Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2020. “Tweede Kamer, 24^e vergadering. Donderdag 12 november 2020.” Geraadpleegd op 03-11-2023, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2020-2021/24 en: Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2021. “11 School die leerlingen dwingt om voor hun geaardheid uit te komen”. Geraadpleegd op 06-02-2024, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20212022-6-11.pdf>

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2019. “Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadisten.” Geraadpleegd op 17-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-63-7.pdf>

Ten tweede wordt de dimensie van (bijzondere) schoolidentiteiten toegevoegd aan voorgaand wetenschappelijk onderzoek naar de implementatie van de burgerschapsopdracht in het onderwijs. Vanuit de casus van enkele schoolkoepels en scholen uit Utrecht kan het effect van de invullingsvrijheid bij vier identiteiten op lokaal niveau worden ingezien, op basis van hun koersplannen en schoolgidsen. De keuze voor de organisaties in Utrecht wordt toegelicht in de *Methodologie*. Dit lokale niveau brengt de resultaten dicht bij de uitwerking van de wetsopdracht. De toegevoegde waarde hiervan is het inzicht in hoe burgerschap werkelijk door scholen in visies wordt uitgewerkt. Zo brengt de thesis verdieping aan ander onderzoek gericht op het beleidsniveau van burgerschapsonderwijs. Dit betreft wetenschappelijk onderzoek door De Groot, Daas en Nieuwelink (2022) waarbij op basis van beleidsdocumenten is ingegaan op uitdagingen waar scholen voor staan in beleidsontwikkeling bij burgerschap. Dit zijn vijf uitdagingen; de wetsinhoud, de normativiteit daarvan, het lastige integreren van burgerschapsonderwijs in het algemene curriculum, onduidelijkheid in verwachtingen aan scholen en de nodige professionalisering van docententeams. De thesis verwacht deze onderdelen tegen te komen in de koersplannen en schoolgidsen. Daarbij biedt de gekozen onderzoeksopzet met casus een aanvulling op het op beleidsonderzoek van De Groot, Daas en Nieuwelink (2022) vanwege de het lokale onderzoekniveau en de analyse van de eventuele rol van (bijzondere) identiteiten binnen beleidsontwikkeling op scholen.

Ten derde gaat de thesis in op de effecten van de recente wetsaanscherping uit 2021, zodat de bijdrage van deze thesis zo scherp en actueel mogelijk is. Daarmee is het onderzoek een actualisering van bestaand wetenschappelijk onderzoek naar schoolidentiteiten en burgerschap. Dit betreft werk van Chapman, McNamara, Reis en Waghid (2014) waarin zij de ontwikkeling van leren en onderwijzen vanuit religies analyseren. Ze zijn bij verschillende landen, waaronder Nederland, ingegaan op de uitdagingen waar scholen van diverse religieuze achtergronden mee te maken hebben en beschreven op basis daarvan toekomstmogelijkheden voor deze typen scholen. Deze thesis sluit aan bij dit veld van wetenschappelijk debat door het onderzoeken van visievorming in koepels en scholen van verschillende religieuze bijzondere onderwijsidentiteiten en door de meest recente burgerschapswetgeving hierin te betrekken. Daarmee kan de thesis een actuele illustratie zijn voor het Nederlandse hedendaagse religie-gebaseerde onderwijs, in het kader van burgerschapswetgeving en de legitimatie zoals benoemd in de *Maatschappelijke relevantie*.

Methodologie

Onderzoeksvraag en deelvragen

De hoofdvraag van deze thesis luidt: *Wat is de invloed van de (bijzondere) identiteit van basisscholen op de invulling van de burgerschapsopdracht van 2021?* Hier vallen de volgende deelvragen onder, welke zich elk richt op basisonderwijs;

- 1) Wat voegt de aanscherping in 2021 toe aan de bestaande wettelijke burgerschapsopdracht?
- 2) Welke plek krijgt bijzonder onderwijs binnen het publiek debat over burgerschapsonderwijs tussen 2006 en 2021?
- 3) Hoe ziet de vormgeving van burgerschapsonderwijs eruit vanuit een openbare, islamitische, katholieke en protestantse schoolidentiteit?

Methoden

In het onderzoek worden een literatuurstudie en discoursanalyse toegepast. Ten eerste wordt bestaande wetenschappelijke literatuur geraadpleegd, aangevuld door enkele relevante publicaties voor schoolbeleidsvorming en de onderwijspraktijk. Daarmee wordt de achtergrond van het burgerschapsonderwijs en bijzonder onderwijs in Nederland onderzocht, aangezien wordt ingegaan op de totstandkoming van de burgerschapsopdracht en van artikel 23. Ook belicht de literatuurstudie de diverse aanleidingen voor de aanscherping van de burgerschapsonderwijswetgeving vanuit zowel de politiek als uit het onderwijs. Hiermee worden de ontwikkeling van de opdracht en de rol van scholenvrijheid binnen de burgerschapsopdracht geanalyseerd. Daarmee kan de invulling van burgerschapsonderwijs door verschillende koepels en scholen begrepen worden. De wetenschappelijke literatuur en hun relevantie voor het onderzoek worden verder toegelicht in het *Theoretisch kader* vanaf pagina 17.

De discoursanalyse wordt toegepast op de burgerschapsonderwijswetgeving uit 2006 en 2021, op Kamerdebatten en op koersplannen en schoolgidsen van vier schoolkoepels en bijbehorende vier basisscholen. In de volgende paragraaf wordt per deelvraag ingegaan op de toepassing van de discoursanalysemethode.

Discoursanalyse

Een discours is een, in meer of mindere mate bewust, geconstrueerde realiteit met daarin sociale identiteiten, posities en sociale relaties met systemen van kennis en ‘geloven in’ (Hjelm 2011, 134). Een discours gaat om betekenisgeving aan de wereld. Het bevat aannames en interpretaties van de werkelijkheid, zoals wat waar of niet waar is en wat goed of fout is.

Het gaat dus om normen en waarden. Aangezien burgerschapsonderwijs gaat over het aanleren van bepaalde normen en waarden terwijl andere bewust niet worden aangeleerd, is de discoursanalyse zeer geschikt binnen dit onderzoek. Keuzes en redeneringen voor welke normen en waarden wel en niet aandacht krijgen of zouden moeten krijgen worden ermee naar voren gebracht. In de drie deelvragen zijn dit ten eerste de wetgevende overheid, ten tweede diverse politieke partijen en ten derde de vier typen koepels en scholen.

Een discours bevat ook opvattingen over de positie van iemand zelf en over de groep(en) of ideeën waartoe iemand zich rekent. Het aanwijzen van deze identiteiten, relaties en (geloofs-)systemen gebeurt via een discoursanalyse: “*Discourse analysis examines how actions are given meaning and how identities are produced in language use.*” (*idem.*) Het constructieproces van een sociale werkelijkheid, in interactie met en geplaatst binnen een samenleving, wordt geanalyseerd via de bestudering van teksten (Hjelm 2011). De basering op taalgebruik van deze methode maakt het erg geschikt voor deze thesis. De voorhanden data om de drie deelvragen te beantwoorden heeft namelijk de vorm van wetteksten, tekstuele verslagen van Kamerdebatten en tekstdocumenten van koepels en scholen. In de onderstaande paragraaf *Discours in de deelvragen* worden gemaakte keuzes in de selectie van deze teksten toegelicht.

De discourses worden geanalyseerd vanuit een kritische benadering (*critical discourse analysis*). Dat wil zeggen dat wordt gefocust op dynamieken van macht, kennis en ideologie in discours (Hjelm 2011, 140). De betekenis achter ‘ideologie’ duidt Titus Hjelm als “*meaning in the service of power*”, waarbij er vermeend ‘juiste’ manieren van denken en doen zijn die zijn geconstrueerd vanuit een specifiek perspectief. Afwijkend gedrag en afwijkende denkbelden worden hierbij genegeerd (2011, 141). De kritische analyse achterhaalt wat deze ‘juiste’ manieren zijn. Het is bij dit type discoursanalyse van belang om ook oog te hebben voor wat juist *niet* wordt gezegd. Een discours gaat namelijk uit van een bepaalde referentie van wat ‘normaal’ is (*common sense*). Daarbij worden andere perspectieven van alternatieve waarheidsconstructies onderdrukt ten gunste van het dominerende discours (*idem.*). Datgene waar juist niet over gesproken wordt, kan wijzen op het niet-dominante discours. Dit is voor deze thesis van belang om te analyseren, omdat wordt ingegaan op de rechten van minderheidsgroepen om burgerschapsonderwijs zelf vorm te geven, ten opzichte van de overwogen wetgeving om dominante burgerschapsideeën door te voeren. Met de discoursanalyse wordt duidelijk wat verschillende aannames zijn over burgerschap en burgerschapsonderwijs en welke belangen, standpunten en normen en

waarden meespelen bij de actoren in de drie deelvragen. De concrete toepassing van de discoursanalyse zal nu per deelvraag worden toegelicht.

Discours in de deelvragen

Deelvraag één plaatst zich in en rondom de wettelijke kaders van de burgerschapsopdracht. Hieronder vallen naast de wetgevende opdracht uit 2006 en 2021 ook aanvullende documenten zoals informatieverstrekking en handleidingen vanuit de overheid, de Onderwijsinspectie en andere instanties zoals Stichting Leerontwikkeling (SLO). Door middel van discoursanalyse worden deze teksten geanalyseerd en gecodeerd. Gelet wordt op de functie van tekstdelen. Tekst kan bijvoorbeeld ingaan op de doelstellingen van burgerschapsonderwijs of gericht zijn op sturing geven aan een schoolleider. De analyse en codering van de wetsinhouden van 2006 en 2021 brengen de geconstrueerde werkelijkheid vanuit de overheidswetgeving naar voren. De criteria voor codes is dat ze een van elkaar verschillende betekenis hebben. Het zijn termen uit beide wetsinhouden, met de kerndoelen. Door deze codes te gebruiken wordt duidelijk wat overeenkomsten en verschillen zijn tussen de wet van 2006 en 2021. Voorbeelden zijn; “sociale integratie”, “sociale cohesie” en “kennis van burgerschap”. De codes zijn ingedeeld per wettekst om het onderscheid daartussen te behouden. Een volledige lijst van codes met verdere toelichting is te vinden in de bijlage. De codes met analyse laten zien wat belangrijk is en wat aannames zijn binnen de twee verschillende wetgevingen. Daarmee geven ze antwoord op de vraag wat de aangescherpte opdracht toevoegt aan die van 2006.

Deelvraag twee gaat om onderzoek binnen het publieke debat. Daarbij worden relevante Tweede Kamerdebatten gebruikt die discussie over de rol van burgerschapsonderwijs en de plek of legitimiteit van het bijzonder onderwijs bevatten. Dit gaat om drie debatten die zijn gekozen vanwege hun hoge representativiteit voor debat over deze onderwerpen binnen de onderzoeksperiode van tussen 2006 en 2021. Ze vonden plaats naar aanleiding van een rapport of incident. Het debatonderwerp van burgerschapsonderwijs ging hand in hand met gestelde vraagtekens bij de vrijheid die scholen krijgen om burgerschapsvorming in te vullen volgens eigen ideeën, ofwel over artikel 23. Deze drie exemplarische debatten laten duidelijk zien dat de onderwerpen burgerschapsonderwijs en schoolidentiteiten steeds aan elkaar verbonden worden en brengen bovendien de standpunten en discourses van de verschillende partijen helder in kaart.

De argumentaties in de debatten worden in de analyse onderverdeeld in de *etic* categorieën ‘burgerschapsopdracht’ of ‘(bijzondere) schoolidentiteiten’. Daarmee worden het

onderscheid en de raakvlakken tussen die twee categorieën ingezien. Dit maakt duidelijk hoe partijen zich over deze twee onderwerpen uitspreken en in hoeverre een partij deze twee aan elkaar relateert. Ook wordt onderzocht of en op welke manier argumentaties vanuit verschillende politieke partijen aan elkaar raken of juist niet. Er wordt vooral gelet op de manieren van spreken over burgerschap en bijzondere identiteiten, met het daarbij eventueel ter sprake komen van specifieke onderwijsidentiteiten. Het analyseren van het taalgebruik en de inhoud van de argumentaties brengt naar voren hoe partijen zich opstellen tegenover enerzijds de burgerschapsopdracht en anderzijds (bijzondere) onderwijsidentiteiten. Voor dit laatste aspect worden de codes ‘identiteit expliciet’, ‘identiteit impliciet’ en codes voor de vier verschillende betrokken identiteiten gebruikt. Met deze aanpak toont de analyse wat het discours is van de verschillende partijen ten aanzien van burgerschapsonderwijs en de plek van (specifieke) bijzondere schoolidentiteiten daarin. De ondervonden opvattingen van partijen over (bijzondere) identiteiten en over normen en waarden binnen het burgerschapsonderwijs worden met elkaar in relatie gebracht. Het samenbrengen van deze verschillende standpunten geeft antwoord op de deelvraag.

Deelvraag drie beslaat een casestudie van vier schoolkoepels en basisscholen uit zuid en west van de stad Utrecht. Deze koepels met school dienen als casus voor een openbare, islamitische, katholieke en protestantse identiteit. Voor specifiek deze vier soorten identiteiten is bewust gekozen, omdat deze essentieel zijn om op het spanningsveld tussen burgerschapsonderwijs en artikel 23 in te kunnen gaan. Zoals de *Inleiding* liet zien speelt de gewaarborgde scholenvrijheid een grote rol in hedendaags publiek debat over burgerschapsonderwijs. Daarom is de keuze voor de drie hoofdreligies in Nederland het meest passend.¹³ De openbare identiteit dient hierbij als referentie voor hoe een koepel en school burgerschap benaderen zonder bijzonder vertrekpunt. Het onderzoeken van de beleidsdocumenten van de verschillende koepels en basisscholen brengt hun discours naar voren, ofwel hun opvattingen over de ‘juiste’ invulling van burgerschap en de plek van de schoolidentiteit daarbij. Dit gaat om de inhoud en gebruikte terminologie bij hun kernwaarden, burgerschapsvisies en (religieuze) achtergrond. Dit helpt de deelvraag te beantwoorden.

De vier scholenkoepels zijn respectievelijk Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht), Stichting Noor, Katholieke Scholenstichting Utrecht (KSU) en

¹³ CBS. 2023. “Welk geloof hangen we aan?” Geraadpleegd op 08-02-2024, via: https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2023/36/nederland_in_cijfers_2023.pdf

Protestants-Christelijk Onderwijs Utrecht Willibrord (PCOU Willibrord). Elke koepel heeft een recent meerjarig koersplan,¹⁴ van SPO voor 2019-2023 en de andere voor 2021-2025. De analyse hiervan brengt hun visies op burgerschapsonderwijs en de plek van de bijzondere identiteit daarbinnen naar voren. Door te letten op taalgebruik en gelegde inhoudelijke nadruk wordt per type identiteit het discours duidelijk. Met dit onderzoek op koepel-niveau wordt inzicht verkregen in de vormgeving van burgerschapsvisies op een brede schaal.

Schoolkoepels zijn een vertaalschakel tussen een wetgeving met handreikingen enerzijds en hun scholen anderzijds. Het is daarom interessant om dit onderzoekniveau in het onderzoek te betrekken, zodat kan worden ingezien hoe de burgerschapsopdracht door dergelijke organen wordt geïnterpreteerd en wordt verwerkt in burgerschapsvisies bedoeld voor meerdere scholen binnen de koepel.

Hiernaast wordt gekeken naar de schoolgidsen van vier scholen. Respectievelijk zijn dit Waterrijk, Al Hambra, de Gertrudisschool en de Lukasschool. De keuze voor deze scholen komt voort uit de affiniteit van de onderzoeker voor en bekendheid met dit gebied in Utrecht. De gedeelde locatie maakt dat externe omstandigheden voor de scholen zo gelijk mogelijk zijn, zoals de leerlingenpopulatie en potentiële impulsen op het gebied van burgerschap vanuit de gemeente. De vier basisscholen binnen de koepels worden onderzocht om het onderzoek op het niveau van individuele burgerschapsvisies op scholen te brengen, zodat het effect van de wettelijke opdracht daar kan worden ingezien.

Het meest recente schoolbeleid zal hierbij worden geanalyseerd, namelijk 2022-2023. Om het effect van de wetswijziging uit 2021 te kunnen inzien, worden deze recente stukken vergeleken met beleidsstukken uit het jaar 2019-2020. Hierbij is bewust niet voor 2020-2021 gekozen, omdat dat beleid potentieel beïnvloed is door de effecten van de COVID-19-pandemie. Deze pandemie betekende dat leerlingen vanaf maart 2020 niet meer of in mindere mate naar school konden. Dit had veel leerachterstanden onder kinderen tot gevolg, waardoor valt te verwachten dat schoolbeleid opgesteld vlak na de start van deze pandemie focust op het wegwerken van deze leerachterstanden. Vermoedelijk komt burgerschapsonderwijs daarbij in de verdrukking vanwege prioritering van algemeen onderwijs. Om deze mogelijke invloed te vermijden, is voor 2019-2020 gekozen.

De teksten worden gecategoriseerd per identiteit. Codering hiervan volgt de lijst van burgerschapsonderdelen uit de wetsanalyse bij deelvraag één. Zo wordt inzichtelijk in welke

¹⁴ De koepels PCOU Willibrord en SPO noemen hun meerjarenplan een 'koersplan', wat omwille van helderheid de benaming is die in deze thesis wordt aangehouden voor het meerjarenplan van elke koepel, ten faveure van het 'strategisch plan' bij KSU en 'schoolplan' bij Stichting Noor.

mate die twee opdrachten terugkomen in de koepel- en schoolvisies. Hierbij wordt gelet op zowel het gebruik van de terminologie uit de opdrachten van 2006 en 2021 als op inhoudelijke overeenkomsten. Een voorbeeld is ‘sociale cohesie’ en een beschreven gehecht belang aan inclusiviteit. Verder wordt gecodeerd met ‘identiteit expliciet’ en ‘identiteit impliciet’ zoals bij deelvraag twee. Deze codes worden toegekend als een expliciet of impliciet beroep wordt gedaan op een openbare, islamitische, katholieke of protestantse achtergrond. Daarmee wordt inzichtelijk in welke mate deze identiteiten in de documenten voorkomen. Dit laat zien welke rol de identiteiten hebben in de uitwerking van de burgerschapsopdracht, wat helpt om de deelvraag te beantwoorden.

De boven beschreven kritische discoursanalyses in de deelvragen worden aangevuld met relevante literatuur, zoals toegelicht in het *Theoretisch kader*, om zo tot een antwoord op de respectievelijke deelvragen te komen. Tezamen geeft dit antwoord op de vragen in hoeverre scholen de burgerschapsopdracht invullen aan de hand van de wetgeving en in hoeverre die invulling is gerelateerd aan hun specifieke identiteit, wat antwoord op de hoofdvraag geeft.

Programma's en opslag

De verzamelde primaire en secundaire literatuur wordt overzichtelijk bijgehouden in het programma EndNote. Voor de discoursanalyse wordt gebruik gemaakt van het coderingsprogramma NVivo, om zo categorieën en codes met elkaar in verband te kunnen brengen. De NVivo-bestanden worden bewaard in de beveiligde online omgeving van het Universiteit Utrecht-studentenaccount van de onderzoeker.

Definities en schaalbeperking

Ter verduidelijking van enkele keuzes in de thesis zal deze paragraaf enkele korte toelichtingen geven. Ten eerste betreffende twee definities. Er wordt geen vaste definiëring van ‘burgerschap’ en ‘burgerschapsonderwijs’ gehanteerd. In plaats daarvan wordt gekeken naar zowel literatuur als naar de wettelijke opdrachten als basis hiervoor. Daarnaast blijft er ruimte voor de invullingen van deze concepten door de verschillende koepels, scholen en politieke partijen. De eventuele verschillen tussen deze opvattingen van ‘burgerschap’ en wat daarbinnen valt, zijn namelijk onderdeel van het thesisonderzoek. De discourses zullen naar voren brengen wat door wie onder deze concepten wordt verstaan. Hiernaast is de onderzoeker zich bewust van de brede betekenis van de term ‘bijzonder onderwijs’. Het behelst zowel onderwijs volgens een religie of levensovertuiging als onderwijs volgens

Jenaplan, Montessori of andere ideologische pedagogiek. Binnen de schaal van deze thesis wordt echter met ‘bijzonder onderwijs’ bedoeld op onderwijs gebaseerd op een religieuze overtuiging.

Ten tweede wordt de schaal van het onderzoek op drie manieren bewust ingeperkt. Dit betreft het uitsluiten van middelbaar en hoger onderwijs. Wanneer wordt gesproken over ‘scholen’ worden altijd basisscholen bedoeld. Voor dit funderend onderwijs is gekozen omdat er bij opvolgend onderwijs sprake is van uiteenlopende maatschappijleermethoden voor burgerschapsvorming. Om de focus van het onderzoek bij burgerschap en (bijzondere) identiteiten te houden, is alleen basisonderwijs betrokken. Daarnaast wordt met ‘Nederland’ bedoeld op het geografisch Europees Nederland. Hiermee wordt Caribisch Nederland, en daarmee het BES-onderwijs, buiten beschouwing gelaten. Tenslotte kent dit religiewetenschappelijk onderzoek een specifieke focus op de factor ‘bijzondere identiteit’ binnen burgerschapsvisies. Diverse andere factoren die de invulling van burgerschapsonderwijs mogelijk beïnvloeden, worden buiten beschouwing gelaten. Hoewel hiermee de zeggingskracht van de thesis wordt beperkt, maakt dit de onderzoeksopzet uitvoerbaar en bovendien relevant binnen de religiewetenschappen. De discussie zal terugkomen op deze keuze.

Theoretisch kader

Deze paragraaf beschrijft de achtergrond van burgerschapsonderwijs door ten eerste in te gaan op de historische voorgeschiedenis van het onderwijssysteem en onderwezen burgerschap in Nederland. Bijzonder onderwijs is daar onderdeel van. De hoofdonderdelen binnen deze historie zijn de Schoolstrijd, de Pacificatiewet van 1917 en grondwetsartikel 23. Ten tweede wordt op de ontwikkeling van onderwijs in ‘burgerschap’ ingegaan, zoals wat daaronder werd verstaan. Hiermee biedt dit hoofdstuk een kader waar vanuit de onderwerpen in de deelvragen worden benaderd.

Om de historische achtergrond van het onderwijs en burgerschapsonderwijs op Nederlandse basisscholen te onderzoeken, zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Dit zijn met name het boek *Geschiedenis van de school in Nederland* van Boekholt en De Booy (1987) en werk van N.C.F. van de Sas (2004) en Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema (2003). Deze brengen naar voren dat verschillende factoren en belangen meespeelden in de totstandkoming van het burgerschapsonderwijs, zowel vanuit de politiek als uit (religieuze) groeperingen in de maatschappij.

De historie van het Nederlandse deugdenonderwijs

Discussie over de invulling van burgerschapsonderwijs vindt al plaats sinds de eerste onderwijswet in 1806. Dit nam nog zeer toe vanaf de negentiende en twintigste eeuw. Met de onderwijswet uit 1806 werd vastgesteld dat leerlingen onderwezen moesten worden in maatschappelijke en christelijke deugden. Die ‘christelijke deugden’ leidden tot onenigheid in politiek en maatschappelijk debat over de verplichte aard hiervan, met name tussen de protestantse en liberale hoek (Boekholt en De Booy 1987, 212-213). De strekking van de term ‘christelijke deugden’ was nooit precies uitgewerkt. In de praktijk begon het als protestants-christelijke Bijbelse schoolboekjes en ontwikkelde zich tot les over morele voorbeeldfiguren uit de vaderlandse geschiedenis (Boekholt en De Booy 1987). Protestantse scholen bleven de schoolboekjes benadrukken, terwijl openbare scholen meer richting religieus neutrale deugden bewogen.

De crux van de discussies was het vraagstuk welke deugden, of normen en waarden, overheidswege aan kinderen mogen worden opgelegd en welke niet. Hierbij speelde ook de neutraliteit van de staat mee die er ook binnen haar wetgeving moest zijn. Enkele in 1848 en 1857 aangenomen onderwijswetten verzekerden dat de staat nationaal onderwijs verzorgde en financierde. Vanuit het neutrale karakter van de staat deed zij echter afstand van de financiering van bijzondere scholen (*idem.*, 212-213). Wie de ‘christelijke deugden’ in onderwijs voorop wilden blijven stellen, moesten daarom hun school zelf onderhouden.

De periode van onenigheid tussen liberale en confessionele groepen op het gebied van inrichting van onderwijs en nationale onderwijsfinanciering tijdens de lange negentiende eeuw wordt de ‘Schoolstrijd’ genoemd (Boekholt en De Booy 1987). Begonnen halverwege de 19^e eeuw kwam deze strijd tot een impasse in 1917. De toenmalige missie van de liberalen om het algemeen kiesrecht in te voeren had een twee-derde meerderheid van het parlement nodig. Zonder de confessionelen zou dit nooit worden behaald. Om hen mee te krijgen voor het kiesrecht sloten de liberalen een compromis op het gebied van onderwijs, later de Pacificatie genoemd. Zodoende werd grondwetsartikel 23 herzien, waarmee de beschermde positie van het bijzonder onderwijs begon (Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema 2003, 102; Van de Sas 2004, 62). Dit hield de vastlegging van twee onderdelen in. Ten eerste de vrijheid om scholen op- en in te richten volgens een (religieuze) ideologie. Ten tweede werd de gelijke subsidiëring van publieke en bijzondere scholen vastgelegd. Met deze overheidsfinanciering kreeg de overheid wel meer inspraak in de inhoud van het schoolcurriculum, gestoeld op haar wettelijke zorgtaak voor het nationaal onderwijs. Daardoor konden ‘eisen van deugdelijkheid’ worden ingesteld, zowel op gebied van gegeven

onderwijs als in voorschriften voor de ideële inrichting (Zoontjens 2003, 60), zoals niet onrechtstatelijk zijn. Hoewel bijzondere scholen volgens de wet dus zelf hun beleid mogen maken, kwamen daar basisvereisten bij en kwam daar toezicht op. Dit kreeg vorm in de Onderwijsinspectie. Die controleerde alle scholen op de door de overheid opgestelde kwaliteitseisen. Dit werd vormgegeven via Toetsingskaders, welke nog steeds in gebruik zijn en jaarlijks worden geëvalueerd en vierjaarlijks beoordeeld om zo nodig te herzien.

De ontwikkeling van onderwijs in 'burgerschap'

Naast deze historische achtergrond van het Nederlandse onderwijsbestel is het belangrijk om op de ontwikkeling van specifiek het burgerschapsonderwijs in te gaan. Daarbij wordt ook de algemene betekenis van 'burgerschap' vanuit de overheid belicht, zodat vanuit die basis in hoofdstuk één van de thesis kan worden ingegaan op hedendaagse invloeden op die definiëring en op de hedendaagse wetgeving.

Zoals boven beschreven werden vanaf de eerste onderwijswet eisen gesteld aan welke 'deugden' onderwezen moesten worden. Van de Sas schrijft dat vanaf het begin van de natiewording van Nederland in de vroege negentiende eeuw onderwijs in vaderlandsliefde en in de Gouden Eeuw onderdeel werden van het curriculum (2004, 46-47). Dit was bedoeld om bewustzijn te kweken voor het gedeelde nationale fundament. "*Gesproken werd over samenhang, het zich samen één voelen en geluk van het vaderland. Daarom legde men het accent op deugden als vaderlandsliefde, verdraagzaamheid en gezagsgetrouwheid die door onderwijs bevorderd moesten worden.*" (Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema 2003, 106). Burgerschap is dus altijd onderdeel geweest van onderwijs, omdat het door beleidsmakers en de politiek wordt gezien als de ideale plek om op een gelijke manier en op landelijk niveau een gevoel van eenheid te creëren. Dit sentiment strekt zich uit naar de tegenwoordige tijd, hoewel de invulling van de term 'burgerschap' verschillende ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Een algemene definitie ervan is niet goed mogelijk, hebben diverse wetenschappelijke auteurs vastgesteld (Nieuwelink 2023, 13). Waar veel van hen elkaar wel vinden is de opvatting dat burgerschap "[...] *betrekking heeft op de manieren waarop mensen zich verhouden tot andere groepen, samenlevingen en politiek. Het gaat uit van (een redelijke mate) van vrijheid en gelijkheid tussen burgers. Het veronderstelt dat mensen een mate van eigenaarschap hebben over hun eigen leven en de gemeenschappen waarvan zij onderdeel zijn.*" (*idem.*). Daartoe hebben burgers bepaalde kennis, kunde en waarden. Opvattingen over wat de precieze inhoud daarvan zou moeten zijn, lopen uiteen. Juist "[...] *de permanente discussie over waarden en normen blijft in het kader van*

burgerschapsvorming van groot belang, zelfs als die niet tot een pakket aan gedeelde waarden leidt.” (2017, 141), stelt algemeen pedagoog Bas Levering. Hij ziet de variëteit aan invullingen als iets inherent goeds, mede omdat het proberen formuleren van een ‘nationale identiteit’ volgens hem niet tevredenstellend lukt en automatisch groepen uitsluit. De grens tussen een patriottisch gevoel creëren of uitsluitend nationalisme is volgens Levering een dunne lijn, omdat gedeelde waarden nooit volledig op één lijn kunnen liggen (Levering 2017). Dat gegeven biedt mogelijkheden, maar leidt volgens lector Burgerschapsonderwijs Hessel Nieuwelink ook tot tegenstellingen (2023, 14), bijvoorbeeld tussen de waarden ‘vrijheid van meningsuiting’ en ‘godsdienstvrijheid’ of als een concept alleen wordt toegepast op een specifieke bevolkingsgroep. Nieuwelink noemt het tegen elkaar instrijken van waarden ‘interne spanningen in de democratische rechtsstaat’. Deze laten volgens hem zien dat democratisch burgerschap een kwestie is van continu dialoog tussen verschillende opvattingen. Dat vraagt van burgers dat zij de samenleving gebalanceerd benaderen en dat zij daarbij omarmen dat ‘makkelijke keuzes’ waarbij iedereen wint niet altijd bestaan (Nieuwelink 2023, 16), omdat personen potentieel andere belangen hebben die hun opvatting van ‘burgerschap’ beïnvloeden. De spanningen tussen normen en waarden in de samenleving zijn juist een kernonderdeel van burgerschap, schrijft Nieuwelink (2023).

Vanuit dit geschetste kader wordt het burgerschapsonderwijs in deze thesis begrepen. Interne spanningen spelen tussen de normen en waarden van burgerschap en zijn te herkennen in verschillende belangen van groepen mensen. Dit onderzoek focust op de interpretatie van burgerschapsonderwijs vanuit publieke visies en bijzondere identiteiten. Daarbij bouwt het voort op de bevindingen over een diversiteit aan interpretaties van het burgerschapsonderwijsconcept door Nieuwelink (2023) en Levering (2017). Hieraan voegt de thesis verdiepend onderzoek toe naar de invloed van religieuze schoolidentiteiten binnen die spanningen en interpretaties en naar de plek die bijzondere identiteiten krijgen in politieke opvattingen.

Hiernaast zal de thesis de recente wetsaanscherping behandelen, wat aansluit bij het onderzoek van De Groot, Daas en Nieuwelink (2022) omschreven in de *Wetenschappelijke relevantie*. Zij wijzen op de noodzaak van wetsontwikkeling om bepaalde geïdentificeerde beleidsuitdagingen aan te pakken. Dit sluit ook aan bij Eidhof en Nieuwelink (2014) en werk van Eidhof en Kruijer (2016). Deze teksten gaan in op de interactie tussen scholen en de wetsopdrachten in relatie tot doelstellingen vanuit de overheid. Dit biedt inzicht in de positie die een school en hun visie innemen ten opzichte van de burgerschapsopdracht. De thesis

onderzoekt dit binnen de eerder beschreven casus en voegt daarmee de focus op bijzonder onderwijs toe aan dit voorgaande onderzoek.

Tot slot is literatuur over specifiek de scholenvrijheid uit artikel 23 in relatie tot burgerschapsonderwijs van belang binnen dit onderzoek, aangezien religieuze schoolidentiteiten uitgebreid onderzocht worden. Diverse literatuur laat zien dat de legitimiteit van dit grondwetsartikel al lange tijd ter discussie staat. Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema (2003) tonen dat een herziening ervan al in 2002 aan de orde werd gesteld door Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid Roger van Boxtel. Dit deed hij vanwege de opkomst van islamitische scholen en de problemen die de overheid destijds identificeerde met een achterblijvende integratie van immigranten (Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema 2003, 105-106). Interessant is de gelijkenis in Van Boxtels argumentatie met die gebruikt in de negentiende eeuw bij de gelijkstelling van het christelijk met het openbaar onderwijs:

De argumenten tegen zulke [*islamitische en hindoeïstische*] scholen klinken bekend in de oren: ze zouden separatisme bevorderen, een bedreiging voor de sociale cohesie vormen en kinderen niet opleiden voor goed burgerschap, maar indoctrineren in de eigen levensbeschouwing. Voorstanders wijzen echter op de emancipatoire mogelijkheden die zulke scholen aan minderheidsgroepen bieden. Historisch gesproken is er niets nieuws onder de zon. (Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema 2003, 106)

Hoewel Van Boxtel destijds weinig steun ontving, is het waarschijnlijk dat dat in de tegenwoordige politiek anders zou zijn aangezien meerdere partijen al jaren kritisch zijn op artikel 23. Zij zien de onderwijsvrijheid als een gedateerd concept (Beemsterboer 2018, 79) die bovendien beperkend is voor een daadkrachtig geformuleerde burgerschapsopdracht, omdat de vrijheid van invulling gewaarborgd moet zijn. Hierop gaat hoofdstuk twee uitgebreid in.

Andere literatuur die ingaat op de status van artikel 23 is van religiewetenschapper en onderwijskundige Cok Bakker (2011). Hij bevroeg of deze scheiding tussen soorten scholen niet kunstmatig een verzuild beeld van Nederland in stand houdt. Aangezien in 2011 al 60 procent van de bevolking zich niet tot een kerk of denominatie rekende, kan worden gesteld dat de verdeling van basisscholen, met 67 procent bijzondere scholen en 23 procent openbaar, toen al niet representatief was voor de bevolking (2011, 102-103). Volgens onderzoek van De

Groot, Daas en Nieuwelink zijn die cijfers in 2022 hetzelfde met ongeveer 70 procent bijzondere scholen (2022, 4) en religieuze betrokkenheid van Nederlanders rond de 40 procent.¹⁵ Deze scheve verhoudingen zijn onderdeel van de argumentatie om grondwetsartikel 23 te vernieuwen. Dat zou namelijk beter passen in het hedendaagse Nederlandse geloofslandschap. De gestelde ‘kunstmatige verzuiling’ van Nederland die Bakker (2011) noemde, haakt aan op de vraag die Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema stellen, namelijk of de scheiding in schoolrichtingen op zichzelf een impuls of beletting is van sociale cohesie en de integratie van minderheidsgroepen (2003, 97) Die vraag was volgens deze auteurs nog onbeantwoord. Deze vraagstelling raakt aan de crux van veel argumentaties die artikel 23 willen inperken, namelijk de opvatting dat de scholenvrijheid een grote oorzaak zou zijn van segregatie tussen groepen mensen in de Nederlandse samenleving.

Tegenover deze posities die artikel 23 willen inperken, staat het eerder beschreven werk van Levering (2017) en Nieuwelink (2023). Daarin wordt juist beargumenteerd dat de diversiteit aan onderwijsidentiteiten van toegevoegde waarde is en inherent goed is voor de samenleving. Zij omschrijven een verscheidenheid aan invullingen van normen en waarden als een natuurlijk onderdeel van burgerschapsvorming en van de maatschappij. De variëteit aan onderwijsidentiteiten draagt daaraan bij doordat die organisaties een eigen benadering van de burgerschapsopdracht kunnen handhaven, waarbij er ruimte is voor een eigen geprefereerde of levensbeschouwelijk geïnspireerde focus. In zijn praktijkboek *Burgerschapsvorming. Jong gedaan, oud geleerd* schrijft historicus Jan de Bas: “[een school kan] gebruik maken van haar geschiedenis, traditie en inspiratiebronnen – lees: haar identiteit – zodat ze op een authentieke manier haar cultuur benut bij het vaststellen van welk type burger zij voorstaat en het in- en uitvoeren van burgerschapsvorming.” (2013, 33). Met de uiteenlopende schoolidentiteiten komt het huidige onderwijsbestel overeen met een realistische Nederlandse nationaliteit, aangezien er niet één Nederlandse identiteit bestaat volgens Levering (2017). Uit de verschillende burgerschapsinvullingen volgen spanningen tussen normen en waarden die volgens Nieuwelink inherent zijn aan burgerschap en daarom is het goed dat deze spanningen blijven bestaan (2023). Hiernaast staat de overheid actief in voor de vrijheid voor levensbeschouwelijke inrichting van onderwijs, zoals in 2019 duidelijk gemaakt door minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus:

¹⁵ CBS. 2023. “Religieuze betrokkenheid in Nederland.” Geraadpleegd op 10-03-2024, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/religieuze-betrokkenheid-in-nederland>

Het is belangrijk om te benadrukken dat de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing beide in onze samenleving een groot goed zijn. Het kabinet acht het daarnaast niet de rol van de overheid om zich te mengen in religieuze of levensbeschouwelijke discussies. Bijzonder onderwijs, ook in de meer orthodoxe variant, kan rekenen op actieve bescherming van de overheid.¹⁶

De plek van religie in Nederland wordt hierbij niet bevraagd, maar juist bevestigd als zijnde onderdeel van de samenleving waar bovendien overheidswege geen inperking op zou moeten zijn. Deze nog altijd gevestigde plek van religie en bijzonder onderwijs wordt bevestigd door het feit dat ouders voor hun kinderen vaak bewust voor een bijzondere school kiezen (Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema 2003, 105-106; Beemsterboer 2018, 79). Ondanks de besproken bevraagde legitimiteit ervan is er daarom van afschaffing van bijzonder onderwijs zeker nog geen sprake.

Vanuit deze rijke achtergrond onderzoekt de thesis de invullingen van burgerschap door de wetgevende overheid, door politieke partijen en door koepels en scholen van vier identiteiten, waarbij ook wordt teruggekomen op bovenstaande wetenschappelijke werken.

¹⁶ Overheid.nl. 2019. "Handeling. Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadisten". Geraadpleegd op 18-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-63-7.html#gerelateerd>

Hoofdstuk 1: Burgerschapswetgeving

Dit hoofdstuk zal ingaan op de wetgeving rondom burgerschapsonderwijs, oftewel de burgerschapsoopdracht, van 2006 en 2021. Voorafgaand daaraan volgt eerst een uitwerking van het concept ‘burgerschap’ en enkele hedendaagse invloeden daarop en verwachtingen van burgerschapsonderwijs vanuit de politiek.

In hun historische analyse van de term schrijven Van Houdt en Schinkel over het burgerschap van de 21^e eeuw:

In beleid zien we tegenwoordig een nieuwe nadruk op ‘actief burgerschap’ die sterk gekoppeld is aan nationale cultuur, zoals bijvoorbeeld aan ‘normen en waarden’. We zien ook een verschuiving van het belang dat gehecht wordt aan formeel burgerschap naar een relatief gewicht dat aan moreel burgerschap gegeven wordt (...). Dat hangt samen met het feit dat burgerschap centraal is komen te staan in het integratiebeleid. (2009, 50)

Van Houdt en Schinkel leggen uit dat formeel burgerschap iemands juridische status is en moreel burgerschap de normatieve invulling van burgerschap (2009, 51). Die laatste wordt tegenwoordig als belangrijker gezien, wat te verklaren is in het licht van grootschalige immigratie aan het einde van de twintigste eeuw. Dit betreft de arbeidsmigratie uit voornamelijk Turkije en Marokko in de jaren '60 en '70, met gezinsherenigingen in de jaren daarna. De daaropvolgende pluriforme samenleving leidde in de jaren negentig en nul tot veel debat over integratie en burgerschap. In integratiedebatten kreeg moreel burgerschap een hoofdrol. De volgorde van integratie was namelijk inmiddels omgedraaid: er was nu eerst sprake van formeel burgerschap, gevolgd door een traject van moreel burgerschap ter integratie in de Nederlandse maatschappij (Van Houdt en Schinkel 2009, 55). Tweede en latere generaties met een migratieachtergrond hadden hun formele burgerschap namelijk al op zak, maar leken volgens de meeste politieke partijen nog niet alle ‘Nederlandse normen en waarden’ vanzelfsprekend te delen (Slootman 2018, 64). Dit argument werd bijvoorbeeld gebaseerd op onderzoekconstateringingen zoals migranten met dubbele nationaliteiten wie identificatie als ‘Marokkaan’ of ‘Turk’ boven identificatie als ‘Nederlander’ stelden (*idem*, 61-69). De politiek zag dergelijke zaken als indicatoren van een onvolledige integratie in de Nederlandse samenleving, wat de urgentie deed groeien voor een aanpak van dit als politiek probleem waargenomen fenomeen.

De zojuist omschreven aanzienlijke groep migranten die zich in Nederland had gevestigd, is volgens de overheid een van de twee kenmerkende maatschappelijke

ontwikkelingen die verklaren waarom er aan het eind van de negentiende eeuw een afname van sociale verbanden te zien was (Slootman 2018, 78-79; Driessen et al. 2003, 16). Deze groep is volgens de overheid minder bekend met de gebruiken, tradities en normen en waarden rondom burgerschap.¹⁷ Ten tweede zorgde individualisering ervoor dat mensen minder op elkaar betrokken waren (Dijkstra et al. 2010). Deze zelfgerichtere houding zou maken dat mensen op zowel sociaalmaatschappelijk als op politiek vlak minder actief of verbonden waren. Dit gaat om burgers onderling en om de relatie tussen burgers en overheid.¹⁸

De afgenomen verbondenheid kon worden aangevochten door sociale binding en -integratie actief te stimuleren (Bron 2006, 9) onder andere in jongere generaties. Zoals geconstateerd bij Van de Sas (2004) en Rietveld-van Wingerden, Sturm en Miedema (2003) werd het nationaal onderwijs vanwege de daar al aanwezige socialiserende en opvoedende taken door de overheid gezien als een zeer geschikte plek om het gezamenlijk fundament van maatschappelijke binding te hernieuwen. De Vereniging voor Scholen in het Voortgezet Onderwijs (VO-raad) benadrukt de opvoedende functie van burgerschapsvorming in het kader van nieuwkomers: *“Niet ieder kind krijgt burgerschapsvaardigheden vanuit huis mee. De school is dan ook een belangrijke plek om erover te leren en ermee te oefenen.”*¹⁹ De Onderwijsinspectie leidt haar notitie bij de wet van 2006 in met ditzelfde sentiment. Niet iedereen in Nederland is al bekend met de ‘tradities en gewoonten hier’, zo wordt gesteld, en daarom is het des te meer van belang om een opdracht van burgerschapsvorming op scholen in te voeren.²⁰ Welke tradities en gewoonten dat zijn, wordt niet toegelicht. Hiernaast hadden burgers volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 1992) andere competenties nodig dan eerst nu zij dagelijks te maken kregen met mensen die anders zijn dan zichzelf, zodat ze met hen om kunnen gaan, ze autonoom blijven en er loyaliteitsconflicten worden vermeden (Bron 2006, 18).

Kortom vormde het onderwijs volgens de overheid een mooie plaats om kinderen op te voeden met eenheidsgevoelens en gedeelde normen en waarden die passen in het

¹⁷ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. 2006. “Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie”. Geraadpleegd op 27-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-128-p13-SC75886.html>

¹⁸ CFI Mededeling OCW. “Voorlichtingspublicatie”, 2. Geraadpleegd op 29-11-2023, via: [www.OCW.nl] <https://adoc.pub/primair-onderwijs-po-voorgezet-onderwijs-vo.html>

¹⁹ VO-raad. “Wet voor burgerschapsonderwijs.” Geraadpleegd op 04-10-2023, via: <https://www.vo-raad.nl/onderwerpen/burgerschapsonderwijs/wat-speelt-er>

²⁰ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. 2006. “Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie.” Geraadpleegd op 27-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-128-p13-SC75886.html>

Nederlands moreel burgerschap. Hiertoe werd in 2006 een wettelijke burgerschapsopdracht aangenomen die scholen richtlijnen moest bieden om burgerschapscompetenties en -kennis te incorporeren in hun beleid en de schoolpraktijk. Naast richtlijnen was er geen curriculumvoorschrift in de opdracht opgenomen.

Dit laatste hangt samen met de vrije inrichting van scholen op basis van artikel 23 uit 1917. Artikel 23 wordt gewaarborgd doordat de overheid scholen niet voorschrijft hoe of waarover zij precies burgerschapsles moeten geven. In plaats daarvan zijn de richtlijnen in de wet uitgewerkt in het Toetsingskader van de Onderwijsinspectie. Via deze constructie wordt erop toegezien dat scholen iets met de wetgeving doen. De daadwerkelijke inrichting speelt zich echter af achter de schooldeuren, want zo is dat nog altijd afgesproken.

De burgerschapsopdracht vanaf 2006

Op 1 februari 2006 werd de burgerschapsopdracht ingevoerd die scholen verplichtte om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen.²¹ Deze wet bestond uit drie onderdelen, aangevuld door een rij op burgerschap gerichte kerndoelen. Omdat deze thesis alleen op basisonderwijs ingaat, wordt alleen het onderdeel van de wet over primair onderwijs behandeld. De betreffende wettekst luidt als volgt:

3. Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.²²

Opvallend zijn de gebruikte termen ‘pluriforme samenleving’ en ‘sociale integratie’ en het kennismaken met ‘verschillende achtergronden en culturen’. Deze laten duidelijk zien dat de wet als doel had om verbinding tussen mensen van verschillende groepen binnen de Nederlandse samenleving te bevorderen, door een gelegde nadruk op erkenning van de aanwezige diversiteit. Zoals eerder besproken werden de ondervonden trends van individualisering, migratie en radicalisering van moslims door de overheid gezien als bedreigingen voor de sociale cohesie in Nederland (Nieuwelink 2023, 26). Deze factoren zijn

²¹ Wettenbank Overheid. 2020. “Wet op het primair onderwijs.”, artikel 8 lid 3. Geraadpleegd op 23-03-2023, via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2020-01-01/0#search_highlight0

²² Zie noot 21.

dan ook de aanleidingen voor de op integratie gefocuste insteek die in de wet te zien is. De doelstelling om via de burgerschapsopdracht sociale verbinding te bevorderen zoals eerder in dit hoofdstuk werd besproken, wordt bevestigd in de *Memorie van toelichting* van het MOCW bij de wetsinvoering.²³

De gebruikte terminologie in combinatie met de doelstelling die de *Memorie* bevestigt, geeft de wet een vrij normatief karakter. Gezien de ‘integratie’ richt de wet zich namelijk op de arbeidsmigranten die minder thuis zouden zijn in het Nederlandse morele burgerschap, wat bovendien bestreden zou moeten worden. Deze insteek laat weinig zien van de interne spanningen binnen burgerschapsinvullingen waar Nieuwelink over schreef, behandeld in het *Theoretisch kader* op pagina 17. Nieuwelink beschouwt normen en waarden in burgerschap als een continu dialoog tussen verschillende opvattingen van burgers (2023). In plaats van een dergelijk continu zoeken naar balans daartussen, bevat de wet bepaalde duidelijke waarheidsopvattingen over de wenselijkheid van integratie door mensen met een migratieachtergrond.

Hiernaast laat de term ‘actief burgerschap’ een gerichtheid zien op het bevorderen van betrokken deelname aan de samenleving in aanvulling op de beoogde sociale binding tussen Nederlanders. Jeroen Bron van Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) legt de explicatie²⁴ hierover van de minister van OCW van destijds, Maria van der Hoeven, als volgt uit:

(...) dat actief burgerschap de bereidheid en het vermogen is om deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Onder sociale integratie verstaat ze: een deelname van burgers aan de samenleving, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur. De minister streeft er daarmee naar om zowel de sociale binding te vergroten als de Nederlandse cultuur centraal te stellen. (2006, 9)

De verdieping die de minister hiermee aan de wettekst toevoegt, moest scholen helpen om hun beleid en praktijk in te vullen naar de inhoud van de opdracht. Daarnaast dienden enkele

²³ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005. “29959 Memorie van toelichting.” Geraadpleegd op 10-03-2024, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29959-3.pdf>

²⁴ Zie noot 23.

geformuleerde kerndoelen ter aanvulling op het wetsartikel, ter verduidelijking van waar een school aan moest voldoen:

Aan integratie en burgerschap gerelateerde kerndoelen voor het primair onderwijs zijn opgenomen in de doelen 36, 37 en 38:

36 De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger.

37 De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen.

38 De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met verschillen in opvattingen van mensen.

Ook aspecten van de kerndoelen 34 en 35 zijn van belang, en tot op zekere hoogte is ook kerndoel 39 aan burgerschap gerelateerd:

34 De leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen.

35 De leerlingen leren zich redzaam te gedragen in sociaal opzicht, als verkeersdeelnemer en als consument.

39 De leerlingen leren met zorg om te gaan met het milieu.²⁵

Deze kerndoelen zijn een specificering van de wettelijke burgerschapsopdracht van artikel 8 lid 3 a, b en c, bedoeld om scholen leidraad te geven om hun beleid en onderwijspraktijk mee in te richten. Aanvullend hierop heeft expertisecentrum SLO in opdracht van het Ministerie van OCW een leerplankundig model ontworpen. Daarin zijn een aantal domeinen en themavelden opgenomen aan de hand van actief burgerschap en sociale integratie. Dit zijn houdingen, vaardigheden, kennis en ook inzicht op de domeinen ‘democratie’, ‘participatie’ en ‘identiteit’ (Bron 2009). Het document behandelt eerst de motivatie voor deze wet vanuit de overheid, neerkomend op de eerdergenoemde aanleidingen van individualisering en lage

²⁵ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. 2006. “Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie.” Geraadpleegd op 23-03-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-128-p13-SC75886.html> [cursief in origineel]

sociale samenhang, maar ook “[...] *globalisering (waaronder migratie en integratie) en democratisering (waaronder de verhouding burger - overheid en burger - politiek).*” (Bron 2009, 10). Die fenomenen spelen ook mee in de noodzaak voor gedegen burgerschapsvorming, stelt de overheid. Vervolgens worden centrale begrippen verkend en wordt ingegaan op wat de school zelf kan bepalen. Met het model maakte SLO het scholen makkelijker om met burgerschap aan de slag te gaan. Scholen worden daarbij vrijgelaten om hun eigen basisvisie op burgerschap te vormen en om zelf invulling te geven aan geopperde concepten (Bron 2009, 24-26). Interessant is deze combinatie van vrijheid met voorschrift. De overheid biedt met dit document met leerplankundig model een verkenning van de vermeend ‘algemene normen waarden’. Toch wordt daarbij expliciet genoemd dat deze niet zijn bedoeld ter regelgeving of om volledig te zijn (Bron 2009, 17-18). Scholen mogen dit dus aanvullen of afwijkend invullen. Dit laat zien dat ook de aangereikte vertaalslag van SLO niet bedoeld was als sluitend burgerschapscurriculum. Vorming van een eigen burgerschapsvisie door scholen was het uitgangspunt. Daarbij gaf de overheid wel de notie mee dat burgerschap geen apart vak moest zijn, maar geïntegreerd moest worden in het schoolbrede curriculum.²⁶

Aanleidingen voor aanscherping

Versillende factoren hebben bijgedragen aan een uiteindelijke aanscherping van de voorgaande burgerschapswet. Dit betreft voornamelijk de grote rol voor scholen in eigen visievorming, ervaren onduidelijkheid in gestelde eisen en later ook de schijnbaar onzekere resultaten van de opdracht. Deze drie aspecten zullen nu worden toegelicht.

Allereerst bevatte de wet de verwachting dat schoolleiders en docenten een visie ontwikkelden op ‘actief burgerschap’ en ‘sociale cohesie’ en vervolgens een manier vonden om die te vertalen naar curricula (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022, 7-8). Eidhof en Nieuwelink constateerden in 2014 dat ruim de meerderheid van scholen een dergelijke visie had geformuleerd, maar dat het resultaat daarvan nog niet was zoals het ministerie voor ogen had. Een burgerschapsvisie was in realiteit vaak geen integraal onderdeel van de schoolbrede visie, waardoor er sprake was van uiteenlopende didactiek en pedagogiek binnen een school (Eidhof en Kruijer 2014, 1). De burgerschapsopdracht werd opgevat als een nieuw schoolonderdeel en werd geplaatst naast al bestaande onderwijscurricula in plaats van geïncorporeerd. Dit leidde tot burgerschapsactiviteiten zoals anti-pestprogramma’s en

²⁶ Zie noot 20, 8.

programma's rondom eigenwaarde, welke vanwege de persoonsvorming daarbinnen lijken te raken aan burgerschap maar in realiteit geen burgerschapsvorming zijn (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022, 8). Ze worden namelijk niet in een breder samenlevingsperspectief gebracht en focussen niet primair op concepten in de wettekst. Een veelheid aan burgerschapsactiviteiten vond dus plaats, terwijl een verbindende lijn daartussen, en bovendien integratie met al bestaande curricula, daarbij ontbrak (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022; Sinnige en Spoelstra 2022, 69-71). De capaciteit van scholen om vanuit de wet gedegen burgerschapsonderwijs vorm te geven dat tegemoetkwam aan de insteek van de overheid, bleek dus laag.

Ten tweede werd de opdracht door schoolleiders gezien als zeer omvangrijk en uitdagend. Vanwege de ruime doelstelling en het gebrek aan concrete voorschriften vonden schoolleiders en docententeams de burgerschapseisen van de wet niet duidelijk genoeg (Eidhof en Kruijer 2016). Ontwikkelingspsychopatholoog Jakob Rigter schrijft dat we in de kerndoelen: “[...] *geen duidelijke omschrijving vinden van wat burgerschapsvorming precies inhoudt en ook niet wat effectieve methoden zijn om dit doel te bereiken. Scholen die aan de slag (willen) gaan met burgerschapsvorming zullen zelf veel moeten beslissen en ontwikkelen.*” (2010, 130). Eidhof en Kruijer benoemen in een essaypublicatie²⁷ dat diverse primaire onderwijsinstellingen de wetgeving vaag vinden en dat de Primair Onderwijsraad (PO-raad) signalen ontving van schoolleiders dat de grote vrijheid in de invulling van de opdracht in realiteit te weinig houvast zou bieden om een curriculum vorm te geven (2016, 4). Ook bleek uit onderzoek dat docenten meer begeleiding nodig hadden bij zowel het vormen en schoolbreed uitvoeren van een burgerschapsvisie als bij het nodige aanscherpen van de eigen burgerschapskennis en sociaalpolitieke vaardigheden (Leeman et al. 2020). De ervaren onduidelijkheid en onmacht bij sleutelfiguren op scholen hebben geleid tot een weinig planmatige aanpak van het burgerschapsonderwijs. De roep om een doorontwikkeling van de burgerschapsopdracht was daarom lange tijd al sterk (Levering 2017; De Groot, Daas en Nieuwelink 2022; Nieuwelink 2023). Te concluderen valt dat het leerplanmodel van SLO uit 2009 en andere expliciterende uitingen vanuit de overheid niet toereikend zijn gebleken voor effectieve burgerschapscurricula.

De derde meespelende factor in aanloop naar de wetsaanscherping zijn de twijfelachtige resultaten van het burgerschapsonderwijs. Eidhof en Nieuwelink schrijven dat

²⁷ Wetenschappelijk essay uitgevoerd in naam van het Instituut voor Publieke Waarden, tevens behandeld als bijlage bij een Tweede Kamerdebat in februari 2017, met als identificatie “blg-798698”. Geraadpleegd op 10-03-2024, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VIII-125.html>

er nodig meer indicatoren moeten komen die burgerschapsdoelen en de kwaliteit van het didactisch en pedagogisch proces meten (2014). Een gebrek aan verificatiemogelijkheden om te controleren of leerlingen burgerschap meekrijgen en of de pedagogie op orde is, maakt dat weinig gezegd kan worden over de effectiviteit van de wetgeving. Hierin speelt wederom het ontbreken van een landelijk curriculum mee, omdat daardoor scholen elk via zelf geïnspireerde visievormingen het curriculum moesten vormgeven. Een kanttekening hierbij is ook dat dit per school een andere vorm of intensiviteit kan aannemen, omdat het afhankelijk is van diverse factoren zoals teambezetting, werklast, de mate van deskundigheid en aannames bij het schoolbestuur of docenten over wat burgerschap inhoudt. Vanwege de gebrekkige overheidssturing en de daaropvolgende variatie in invulling, lopen de burgerschapscurricula landelijk uiteen en zijn de resultaten ervan lastig te navigeren.

Kortom blijkt de scholenvrijheid die in de wet zo nauwgezet is gewaarborgd door geen curriculum of expliciete normen en waarden vast te stellen in de praktijk vooral te hebben geleid tot onduidelijkheid, handelingsverlegenheid en onzekere uiteindelijke resultaten. Naast aangehaalde auteurs en instanties onderschreef ook de Onderwijsinspectie dat “[...] *het [burgerschaps-]onderwijs vaak weinig planmatig en doelgericht [is], en in de resultaten bestaat weinig inzicht. Hoewel burgerschap op allerlei manieren aandacht krijgt, vraagt de samenhang aandacht, zodat gericht wordt gewerkt aan verwerving van de competenties nodig om volwaardig te kunnen meedoen.*” (2016, 3). De Inspectie trok de conclusie dat scholen behoefte hadden aan een verdere ontwikkeling van de opdracht zodat zij meer grip konden krijgen op hun curricula en zodat meer inzicht in de resultaten kon worden verkregen.

Politieke context

Naast de onduidelijkheid die werd ervaren door schoolleiders en was ondervonden door onderzoekers en expertisecentra, werden ook in de politiek vraagtekens gezet bij de burgerschapswetgeving. In 2017 schreven ministers Bussemaker van OCW en Dekker van Rechtsbescherming over een “[...] *verharding van het maatschappelijk debat in de afgelopen jaren, waarin verschillende visies op de samenleving botsen*”, waarbij zij verwezen naar sociale media, nepnieuws en terreuraanslagen die deze verdeeldheid voedden. (Levering 2017, 132). Levering schrijft dat de ministers een versterking van burgerschapsonderwijs bepleitten naar aanleiding van volgens hen groter en complexer geworden problemen in de multiculturele samenleving (*idem.*). De gevoelde noodzaak voor hernieuwing om deze problemen aan te pakken komt hieruit duidelijk naar voren. Een diepgaandere behandeling

van het politieke debat op het gebied van burgerschapsonderwijs en scholenvrijheid zal worden gedaan in het volgende hoofdstuk. Voor nu is het relevant om in te gaan op de totstandkoming van de aangenomen wetsaanscherping van 2021.

In de jaren na invoering van de wet van 2006 is het aantal Kamervragen over het thema burgerschap flink gestegen. Tussen 2006 en 2011 waren het er drie, tussen 2011 en 2016 al 23 (Eidhof en Kruiter 2016, 3). In de periode tussen beide wetten, februari 2006 tot augustus 2021, zijn er 49 Kamervragen over het thema gesteld.²⁸ Dit zijn vragen over bijvoorbeeld lesmethoden voor het behandelen van lastige onderwerpen zoals 9/11, LHBTI+ of actuele thema's in 2020 en 2021, aandacht voor kinderrechten in 2011 of een vraag over het gebrek aan steun voor scholen bij het opzetten van burgerschapslessen in 2012.

Het rapport *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage* van de Onderwijsinspectie uit 2016 is een directe aanleiding geweest voor debat over de aanscherping van de burgerschapsopdracht. In het rapport stonden onder andere verschillende tekortkomingen van de wetgeving uiteengezet. Naast de eerdergenoemde geconstateerde onvoldoende samenhang van burgerschapslessen en de weinig meetbare resultaten, ging dit ook over de noodzaak van duidelijkere begrenzing van verwachtingen wat scholen teweeg kunnen en zouden moeten brengen. Beschreven werd hoe het in de veranderde hedendaagse 'setting' voor leraren lastiger is om hun taak uit te voeren ten opzichte van tien jaar geleden, vanwege maatschappelijke ontwikkelingen zoals sociale ongelijkheid, radicalisering en hogere diversiteit van de leerlingenpopulatie waarmee rekening gehouden moet worden.²⁹ Voorop stond in elk geval dat een herziening van de burgerschapswetgeving noodzakelijk was om ook in de huidige tijd burgerschap onder Nederlandse leerlingen te kunnen teweegbrengen. Het Ministerie van OCW zette tussen maart 2018 en oktober 2019 een projectgroep³⁰ aan het werk die het Nederlandse curriculum

²⁸ Overheid.nl. g.d. Zoekterm 'burgerschap'. Geraadpleegd op 01-12-2023, via: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?svel=Publicatiedatum&svol=Aflop&pg=50&q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(\(w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20\(Aanhangsel\)%22\)or\(w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20zonder%20antwoord%22\)\)\)and\(cql.textAndIndexes=%22burgerschap%22\)%20AND%20w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20zonder%20antwoord%22&zv=burgerschap&col=Kamervragen&pagina=1](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?svel=Publicatiedatum&svol=Aflop&pg=50&q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and(((w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20(Aanhangsel)%22)or(w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20zonder%20antwoord%22)))and(cql.textAndIndexes=%22burgerschap%22)%20AND%20w.publicatiennaam==%22Kamervragen%20zonder%20antwoord%22&zv=burgerschap&col=Kamervragen&pagina=1)

²⁹ Inspectie van het Onderwijs. 2016. "Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage.", 15-18. Geraadpleegd op 01-12-2023, via: https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school/Themarapport_burgerschap_en_maatschappelijke_stage.pdf

³⁰ Het colofon vermeldt het volgende: "Curriculum.nu is tot stand gekomen en uitgevoerd onder gezamenlijke coördinatie van de VO-raad, de PO-Raad, CNV onderwijs, de Algemene Onderwijsbond (Aob), de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), het Landelijk Actie Komitee

zou herzien, waaronder het onderdeel burgerschap. Daartoe was een ‘ontwikkelteam Burgerschap’ samengesteld die uiteindelijk een rapport uitbracht met een visie, opdrachten en bouwstenen voor de toekomst van burgerschap op school.³¹

Aanscherping van de burgerschapsopdracht in 2021

Onder andere op basis van dat rapport heeft de regering gedebatteerd over de toekomst van de burgerschapsopdracht, welke onderdelen hernieuwd moesten worden en wat geprefereerde inhoud en terminologie waren. De aanloop naar de wetswijziging van 2021 begon met een eerste wetsvoorstel op 9 november 2019 door Arie Slob, Minister van OCW van oktober 2017 tot januari 2022. Na voorbereidend onderzoek door een commissie van het MOCW tot januari 2020, zijn tussen september en november 2020 verschillende amendementen en moties door Kamerleden voorgesteld op het inmiddels geagendeerde wetsvoorstel.

Uiteindelijk is de wettekst als volgt aangenomen:

Artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt vervangen door:

3. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
 - a) het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school;
 - b) het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; en
 - c) het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Scholieren (LAKS) en Ouders en Onderwijs. De uitvoering gebeurt in samenwerking met SLO, Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling.” Het geproduceerde rapport is onderdeel van het advies ‘Samen bouwen aan het primair en voortgezet onderwijs van morgen’ van 10 oktober 2019.

³¹ Curriculum.nu. 2019. “Leergebied Burgerschap”, 2. Geraadpleegd op 01-12-2023, via: <https://www.curriculum.nu/download/bu/Voorstellen-Burgerschap.pdf>

3a. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het derde lid, onder c, genoemde verschillen.³²

Een verschil tussen beide versies is dat de voorheen losse kerndoelen nu zijn geïntegreerd binnen lid 3. Daarnaast is de inhoud concreter en soms anders geformuleerd dan voorheen. Waar in 2006 ‘sociale integratie’ bevorderd moet worden, is dat in 2021 ‘sociale cohesie’. Die wijziging haakt in op kritiek van wetenschappers zoals De Winter (2011) en Veugelens (2007) op de door de overheid geclaimde ‘neutrale positie’ van de wet. Volgens beleidsmakers zou die neutraal zijn omdat scholen de vrijheid hadden om vanuit eigen ideologie hun burgerschapsvisie verder vorm te geven (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022, 8). Deze claim kwam echter niet overeen met de normatieve houding tegenover mensen met een migratieachtergrond die de genoemde wetenschappers in de wet zagen. De wijziging van ‘integratie’ naar ‘cohesie’ is interessant omdat het laat zien dat de focus verlegd is van het destijds opnemen van nieuwkomers binnen de Nederlandse samenleving naar een ambitie voor samenhang tussen verschillende groepen (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022, 11). Dit doet daarom een stap bij de impliciet verwachte integratie vandaan. De geambieerde cohesie in de hernieuwde wet is nog altijd niet neutraal, maar wel een stap verwijderd van het eerdere opgelegde integratiestreven en daarmee minder normerend richting minderheidsgroepen.

Verder is de reikwijdte verbreed van de termen ‘verschillende achtergronden en culturen’ naar een specificering van welke typen verschillen: ‘verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden’. Dit laat minder speelruimte over in de interpretatie van de opdracht. Dit geldt ook voor kerndoel 36 waar eerst het leren over ‘hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger’ stond. Dit is nu binnen lid 3.a uitgebreid naar een specifiekere benaming van welke onderdelen worden bijgebracht, zoals de Universele Rechten van de Mens.

³² Overheid.nl. 2021. “Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.” Geraadpleegd op 23-03-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-320.html>

Opvallend is dat de ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ in lid 3.a niet in de wet worden gepreciseerd. Deze zouden kunnen worden afgeleid uit bijvoorbeeld het toegevoegde ‘democratisch’ bij ‘samenleving’ in lid 3.b en de notie dat ‘gelijke gevallen gelijk behandeld worden’ in lid 3.c. Ondanks die mogelijke afleiding uit andere leden laten de ontbrekende expliciete basiswaarden zien dat de wet op deze manier de scholenvrijheid uit de grondwet opnieuw bevestigt, omdat het scholen de ruimte geeft voor een eigen invulling. Dit illustreert het in de wetgeving meespelende spanningsveld tussen burgerschapseisen voorschrijven en de gevestigde vrijheid van onderwijs waarborgen (Levering 2017, 132). Een uitwerking van de bedoelde basiswaarden is wel opgenomen in het Toetsingskader van de Onderwijsinspectie. Daarin worden ‘vrijheid’, ‘gelijkwaardigheid’ en ‘solidariteit’ benoemd als basiswaarden in burgerschap. Vanuit die drie hoofdtermen volgen de acht basiswaarden vrijheid van meningsuiting, autonomie, gelijkheid, afwijzen van discriminatie, verdraagzaamheid, begrip voor anderen, verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid.³³ Dat op deze waarden getoetst kan worden zonder dat het specifiek in de wet staat, is erg interessant. Het laat zien dat een overheidsorgaan wel degelijk sturing geeft op de waarden die moeten worden bijgebracht, ondanks dat de wet dat niet doet.

De wetsaanscherping heeft bepaalde grenzen verduidelijkt, zoals het moeten bijdragen aan de pluriforme, democratische samenleving. Desondanks blijft onduidelijk welke acties van scholen worden verwacht (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022, 12). Dit slaat wederom terug op de waarborging van de vrijheid om scholen op- en in te richten volgens eigen levensovertuigingen. In de praktijk is de implementatie van de opdracht afhankelijk van hoe een school burgerschapsonderwijs benadert. Dit wordt beïnvloed door het al dan niet kijken naar de wet, het Toetsingskader of andere documenten van de overheid en expertisecentra. Wederom zijn scholen eindbepaler in de keuze welke basiswaarden worden bijgebracht.

Politieke totstandkoming

Na de wet van 2006 en 2021 in relatie tot elkaar te hebben behandeld, is het van belang om kort enkele relevante amendementen en moties te benoemen die terminologische of inhoudelijke wijzigingen aandroegen in de aanloop naar de wetsaanscherping, van september

³³ Onderwijsinspectie. 2023. “Onderzoekskader 2021: voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, versie 2023.”, 146. Geraadpleegd op 27-01-2024, via: <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-primair-onderwijs/DEF+Basiskader+PO+2023.pdf>

tot november 2020. Deze bieden namelijk inzicht in de standpunten van partijen en hun gelegde focus.

De meeste amendementen gingen om voorgestelde aanpassingen in terminologie. Zo wilde Bisschop (SGP) ‘basiswaarden’ schrappen, omdat dit te veel gekleurde invulling door de inspectie zou veroorzaken volgens een door hem genoemde ‘mainstreammensvisie’. Het zou te weinig ruimte overlaten voor de waarden van minderheidsgroepen. Dit laat zien dat de SGP belang hecht aan het opkomen voor een minderheidsgroep, wat past bij hun achterban bestaande uit een religieuze minderheid. Voor dit schrappen is niet gekozen, omdat hier toezicht en sturing op zou zijn. Rog (CDA) en Van Meenen (D66) wilden ‘actief’ wijzigen in ‘democratisch’ burgerschap, vanuit het standpunt dat mensen in een democratische rechtsstaat zelf beslissen wel of niet actief te zijn. Dit is door Slob afgewezen met de redenering dat de formulering ‘actief’ geen verplichting zou scheppen, maar leerlingen vooral iets leert over mogelijkheden in de reikwijdte van burgerschap. Van Meenens gesuggereerde toevoeging van ‘Europees burgerschap’ laat een gerichtheid van D66 zien op verder willen gaan dan de landsgrenzen. Het werd afgewezen met de redenering dat de waarden binnen het Europees burgerschap en uit Europese verdragen al binnen de Nederlandse basiswaarden zouden vallen.³⁴

Een motie van de PVV stelde voor om burgerschapsonderwijs een verplichtender karakter te geven met door de overheid aangereikte curricula om zo “*cultuuroverdracht, assimilatie en emancipatie, gebaseerd op de gedeelde Nederlandse identiteit, tradities en normen, op de Nederlandse geschiedenis en de joods-christelijke-humanistische waarden, die bepalend zijn voor onze Nederlandse samenleving*” over te brengen op alle kinderen.³⁵ Deze motie ontraadde Slob, vooral vanwege het woord ‘assimilatie’. Hij zegt dat het ministerie van OCW werkt met ‘inclusiviteit’ en samen een samenleving zijn. Het woord ‘assimilatie’ past daar niet bij. Het gebruik van juist deze term is illustratief voor de focus van de PVV op groepen mensen met een migratieachtergrond die zich volgens hen moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving en bijbehorende normen en waarden. De verschillende visies op de wetsformulering die uit bovenstaande aangedragen amendementen en motie blijken, laten

³⁴ Overheid.nl. 2020. “Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.” Geraadpleegd op 23-03-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35352-34.html>

³⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2018. “31289 Voortgezet Onderwijs. Nr. 367. Motie van het lid Beertema.” Geraadpleegd op 20-11-2023, via: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20180329/motie_van_het_lid_beertema_over

zien dat politieke partijen duidelijke ideeën hebben bij wat in de burgerschapsopdracht zou moeten staan. Hierop komt hoofdstuk twee uitgebreid terug.

Conclusies uit de ontwikkelde burgerschapsopdracht

Dit hoofdstuk begon met een behandeling van diverse factoren die invloed hebben gehad op het concept ‘burgerschap’ en op de burgerschapsonderwijswetgeving. De waargenomen maatschappelijke tendens van afgenomen sociale verbanden en betrokkenheid tussen mensen in de samenleving was door de politiek aangemerkt als problematisch. Vermeende oorzaken hiervoor waren een toegenomen individualisering en een lage integratie van nieuwkomers. De burgerschapsopdracht moest helpen om die sociale betrokkenheid weer te verbeteren. Daarmee stelde de overheid grote verwachtingen aan het burgerschapsonderwijs.

Hierna is ingegaan op de inhoud van de opdracht van 2006 en de aanscherping in 2021, met de aanleidingen voor die aanscherping. Deze aanleidingen waren drieledig. Ten eerste bleek er op scholen weinig samenhang tussen burgerschapslessen te zijn en een implementatie binnen diverse vakken ontbrak, waaruit de overheid concludeerde dat scholen onvoldoende in staat waren om vanuit de wet doeltreffend burgerschapsonderwijs vorm te geven. Ten tweede ervoeren schoolleiders door het gebrek aan concrete voorschriften de opdracht als te onduidelijk om daadkrachtig gepland burgerschapsvorming te ontwerpen. Tot slot waren resultaten lastig meetbaar vanwege uiteenlopende benaderingen op scholen.

Het gebleken voornaamste verschil tussen 2006 en 2021 is de wijziging van ‘sociale integratie’ naar ‘sociale cohesie’, waarmee de focus op de integratie van nieuwkomers vervalst. Daarnaast laten de toegevoegde specificering van de typen verschillen en beoogde bijgebrachte kennis in de wet van 2021 minder speculatieruimte over. Desondanks zijn onderdelen zoals de ‘basiswaarden’ niet gedefinieerd, waardoor de invullingsvrijheid voor scholen blijft bestaan. Het is dan ook interessant om te onderzoeken hoe dat er bij verschillende type scholen uitziet. Voordat dat in hoofdstuk drie wordt gedaan via de casestudie van deze thesis, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op het publieke debat over burgerschapsonderwijs en verschillende standpunten ten opzichte van artikel 23 die meespelen in de implementaties van de burgerschapsopdracht door scholen.

Hoofdstuk 2: Debat in het publieke domein over de normen en waarden van burgerschapsonderwijs

De inhoud van burgerschapsonderwijs spreekt niet vanzelf. Dat is gebleken uit de zojuist besproken ontwikkelingen en belangen rondom de wetgeving. Ondanks dat de hernieuwde wetgeving was bedoeld om scholen meer duidelijkheid te bieden, staat de precieze invulling scholen nog altijd vrij. Dit komt door de onbeantwoorde vraag welke normen en waarden wel en welke niet vanuit de overheid voorgeschreven mogen worden. Binnen de context van burgerschaps- en (bijzonder) onderwijs wordt in de politiek nog voortdurend bediscussieerd wat algemene Nederlandse normen en waarden zijn, waar religieuze normen en waarden (mogen) beginnen en ophouden en waar deze beide (kunnen) conflicteren. Die discussies zijn van belang omdat de grenzen en relaties tussen deze opvattingen bepalend zijn voor de wettelijke burgerschapsopdracht. Om de standpunten en politieke overwegingen binnen deze discussies beter te begrijpen wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het publiek debat over burgerschapsonderwijs in de onderzoeksperiode, tussen 2006 en 2021, met daarbij de vraag welke plek bijzonder onderwijs daarbinnen krijgt.

Zoals in het vorige hoofdstuk is benoemd, is in de Tweede Kamer tussen 2006 en 2021 in groeiende mate over burgerschap gedebatteerd.³⁶ Deze debatten vonden plaats op basis van wetsvoorstellen, onderzoeken, gebeurtenissen uit de maatschappij of publicaties van de Onderwijsinspectie. Denk bijvoorbeeld aan het wetsvoorstel ‘*Meer ruimte voor nieuwe scholen*’ in 2019 over een herziening van de voorwaarden voor schoolstichting.³⁷ Wat opvalt is dat debatten over het onderwerp ‘burgerschapsonderwijs’ inhoudelijk vaak ingaan op de plek van bijzonder onderwijs daarbinnen en binnen het algemene onderwijsbestel. Over ‘bijzonder onderwijs’ wordt in de onderzoeksperiode ook vaak gedebatteerd, waarbij een sterke correlatie met het thema burgerschapsonderwijs is te bemerken.³⁸ Discussies over burgerschapsonderwijs vertonen dus samenhang met het politieke vraagstuk over het bestaansrecht van bijzonder onderwijs, zoals geïntroduceerd in de *Inleiding*. De drie debatbesprekingen in dit hoofdstuk zullen laten zien hoe politiek debat over burgerschapsonderwijs verloopt. Dit illustreert ook het door sommige partijen specifiek bevraagde, en door andere verdedigde, bestaansrecht van dit type school in het tegenwoordig seculiere Nederland.

³⁶ Zie noot 28.

³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2019. “Wet meer ruimte voor nieuwe scholen”. Geraadpleegd op 20-11-2023, via: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2019D39046>

³⁸ Zie noot 28. Met de daaraan toegevoegde term ‘bijzonder onderwijs’.

Actoren

Verschillende personen, partijen en organisaties zijn relevant binnen deze deelvraag. Dit gaat om politieke partijen die zich in debat uitgesproken hebben over burgerschap en bijzonder onderwijs in de onderzoeksperiode en moties of amendementen hierover hebben ingediend. Dit zijn; CDA, PVV, VVD, SP, PvdA, Partij voor de Dieren (PvdD), GroenLinks, D66, DENK, SGP en ChristenUnie (CU). Relevante ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) waren Maria van der Hoeven (CDA, 2003-2006), Jet Bussemaker (2012-2017) en Ingrid van Engelshoven (D66, 2017-2022). Daarnaast is het ambt van Minister voor Primair- en Voortgezet Onderwijs (PVO) ingesteld in 2017 als positie zonder portefeuille binnen OCW. Vanuit dit ambt is een relevante actor minister Arie Slob (CU, 2017-2022). Tenslotte zijn relevante actoren de Onderwijsinspectie³⁹ en expertisecentra zoals Curriculum.nu, de PO-raad en het Kohnstamm Instituut. De Onderwijsinspectie publiceert eigen functioneringsjaarverslagen en thematische onderzoeksverslagen. Deze documenten en onderzoek van deze centra zijn een bron van informatie voor politiek debat en vaak aanleiding voor politici om bepaalde onderwerpen te agenderen.

Politieke onrust over burgerschaps- en bijzonder onderwijs: drie debatvoorbeelden

Om het publieke debat in kaart te brengen zal dit hoofdstuk drie Kamerdebatten behandelen waaruit de standpunten van politieke partijen blijken over burgerschapsonderwijs, in samenhang met bijzonder onderwijs. Uit de debatten wordt duidelijk dat deze worden gevoerd op basis van twee uitgangspunten. Dit is ten eerste op basis van zorgen over de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Ten tweede is dit op basis van zorgen over de veiligheid van kinderen en de samenleving, ofwel het door sommige politici vermeende bijbrengen van onrechtstatelijke normen en waarden op (bijzondere) scholen.

³⁹ De onderwijsinspectie brengt rapport uit over de staat van het onderwijs op scholen in Nederland, op basis van een toetsingskader aangaande wettelijke eisen en onderwijskwaliteit. Het kader omvat de gebieden aanbod, ontwikkeling, didactisch handelen, kwaliteitszorg en -cultuur, verantwoording en dialoog. Burgerschapsonderwijs valt hierbinnen als toetsingsonderdeel. Het inspectieonderzoek vindt plaats op het niveau van schoolkoepels. Op vierjaarlijkse basis wordt een koepelbestuur en haar beleid geëvalueerd, waarbij als steekproef een aantal van de door de koepel beheerde scholen wordt onderzocht. Dit heet verificatieonderzoek. Hiernaast vindt per school een jaarlijkse prestatieanalyse plaats wat focust op leerresultaten, veiligheid, financiën en andere potentiële knelpunten. Dit levert per school een Schoolrapport op.

Inspectie van het Onderwijs. 2020. "Onderzoekskader 2017.", 37. Geraadpleegd op 04-12-2023, via: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2017-5924.html>

De drie debatten zijn; 1) een onderzoek van *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS) in 2017 waaruit bleek dat Nederlandse kinderen in vergelijking met andere landen weinig burgerschapskennis hadden (Schulz et al. 2018); 2) een incident op de islamitische middelbare school in Amsterdam waar in maart 2019 bestuursleden als salafistisch gelieerd waren aangemerkt;⁴⁰ en 3) de door een islamextremist gepleegde moord op een Franse docent die spotprenten van Mohammed had getoond in zijn klas.⁴¹ Zoals behandeld in de paragraaf *Discours in de deelvragen* van de *Methodologie* op pagina 14 zijn deze drie debatten gekozen omdat deze een adequate weergave zijn van hoe dergelijke debatten over burgerschapsonderwijs in de onderzoeksperiode vaak verliepen. Hierin werd namelijk naast discussie over de inhoud van ‘burgerschap’ ook de vrijheid van scholen om onderwijs en burgerschap zelf in te vullen betrokken, uitmondend op een bevraging van artikel 23. Met behulp van deze drie rijke debatten worden de posities van verschillende partijen in kaart gebracht op het gebied van de normen en waarden in het onderwijs en posities ten opzichte van bijzonder onderwijs.⁴²

Debatten over burgerschapsonderwijs⁴³

1) *Kennislacune blijkt uit ICCS-onderzoek: kwaliteit van Nederlands burgerschapsonderwijs bevestigd*

Op 29 maart 2018 vond een Tweede Kamerdebat plaats over burgerschapsvorming in

Nederland en de gewenste kennis onder leerlingen over bijbehorende rechten en plichten.⁴⁴

De debatinhoud richtte zich op het eventuele bijsturen van een expertteam wat destijds een vernieuwing van het burgerschapscurriculum ontwikkelde. Deze paragraaf behandelt de twee gebieden met variërende standpunten uit dit debat. Dit gaat enerzijds om partijen voor en tegen overheidssturing in burgerschapsonderwijs. Anderzijds gaat dit om variërende standpunten over de wenselijkheid van de vrijheid van schoolinrichting. Het debat laat

⁴⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2019. “Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadisten.” Geraadpleegd op 17-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-63-7.pdf>

⁴¹ NOS. 2019. “Politiek wil duidelijker burgerschapslessen op school, maar hoe?”. Geraadpleegd op 17-11-2023, via: <https://nos.nl/artikel/2355903-politiek-wil-duidelijker-burgerschapslessen-op-school-maar-hoe>

⁴² Hoewel onderzoek of incidenten soms specifiek over voortgezet onderwijs gaan, wordt dit in debat breder getrokken naar het gehele Nederlandse onderwijsbestel en -wetgeving. Dit maakt dat ook het burgerschaps- en bijzonder basisonderwijs regelmatig ter discussie wordt gesteld.

⁴³ Ten behoeve van leesbaarheid van het hoofdstuk zijn de voetnoten weggelaten bij citaten of parafrasen uit de drie debatten. In plaats daarvan wordt na een eerste correcte voetnoot gebruik gemaakt van asteriskken om aan te geven dat een citaat of parafrase uit het betreffende debat komt. Hierbij worden de paginanummers gebruikt van de op overheid.nl beschikbare pdf-versies van de eerste twee debatten. Het derde debat bestaat alleen in webversie, waardoor paginaverwijzing niet mogelijk is.

⁴⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2018. “11 Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer”. Geraadpleegd op 18-11-2023, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-67-11.pdf> In het vervolg naar gerefereerd met (*).

verschillende meespelende belangen zien, zoals de wens naar betere burgerschapsvorming, invullingsvrijheid van scholen en ‘juist’ Nederlands burgerschap. Deelnemers aan het debat waren de partijen DENK, VVD, D66, PVV, PvdA, Partij voor de Dieren (PvdD), GroenLinks, CDA, SP en Minister voor PVO Arie Slob. De parlementspartijen ChristenUnie, 50Plus, SGP en Forum voor Democratie debatteerden niet mee (*).

De aanleiding voor het debat was een Nederlands verwerkingsrapport⁴⁵ van de *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)*.⁴⁶ Na publicatie hiervan in eind 2017 vroeg Tunahan Kuzu van partij DENK een dertigledende debat aan over de status van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Hij vat allereerst de inhoud van het rapport samen:

Het beeld van de ICCS-studie bevestigt eerdere onderzoeken naar de stand van het burgerschapsonderwijs: er is te weinig focus en samenhang, er is te weinig samenhang op de werkvloer tussen het schoolbeleid en de burgerschapsdoelen, het ontbreekt scholen aan goede en effectieve voorbeelden, scholen krijgen te weinig richting mee in hun maatschappelijke taak, er worden naast elkaar verschillende lesmethoden gebruikt, de gelijke rechten van mannen, vrouwen, etnische minderheden (...) en migranten worden in Nederland minder ondersteund dan in andere landen, en het kennisniveau tussen leerlingen verschilt heel erg. (*5)

De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs laat volgens het rapport te wensen over ten opzichte van vergelijkbare landen, wat de opening biedt voor dit debat over het aanscherpen van de burgerschapsopdracht. Ten tijde van het debat was een projectgroep van docenten en professionals, Curriculum.nu, bezig met de herziening van het Nederlandse onderwijscurriculum, waaronder burgerschapsonderwijs. Daarom wordt het debat al snel een bespreking van het al dan niet richting geven aan die projectgroep.

DENK is voorstander van dergelijke bijsturing. Daarbij wijst Kuzu op het regeerakkoord waarin de ambitie staat opgenomen om de wettelijke kerndoelen van het burgerschapsonderwijs aan te scherpen (*1). Het bijsturen van Curriculum.nu kan dat streven

⁴⁵ Kohnstamm Instituut. 2017. "Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief." Geraadpleegd op 17-11-2023, via: <https://kohnstamminstituut.nl/wp-content/uploads/2019/06/17-6-iccs2016burgerschapnederland.pdf>

⁴⁶ IEA. g.d. "About IEA". Geraadpleegd op 18-11-2023, via: <https://www.iea.nl/>

De *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)* is uitgevoerd door de *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*. Deze organisatie is een internationale samenwerking tussen onderzoeksinstituten, overheids-onderzoekorganen, professors en analisten die ten doel hebben onderwijs wereldwijd te onderzoeken en verbeteren. Zie voor het rapport Schulz et al. (2018) in het Literatuuroverzicht.

volgens hem realiseren. Ter illustratie spreekt DENK afkeuring uit over de vele verschillende gebruikte burgerschapslesmethoden. Die veelheid zou een gebrek aan samenhang veroorzaken, ziet Kuzu bevestigd in het ICCS-onderzoek. Meer sturing vanuit de overheid op wat van belang is binnen burgerschap zou scholen de nodige handvatten moeten bieden voor meer gedegen burgerschapsonderwijs (*1-6). DENK ambieert daarom een leidende rol voor de overheid in de curriculumvernieuwing.

Tegen deze geopperde sturing brengt Rog (CDA) in dat grondwetsartikel 23 waarborgt dat scholen zelf hun lesmethoden mogen kiezen. Daarin inmengen zou de vrijheid van onderwijs schaden, stellen Rog en Van Meenen (D66) (*6). Hoewel Kuzu zegt dat dat niet zijn bedoeling is, geeft deze uitwisseling helder weer hoe onderwijsvrijheid ter sprake komt bij een debat over richting geven aan burgerschapsonderwijs. Interessant is hierbij de uitspraak van Van Meenen: “[o]nderdeel van onze samenleving is immers juist die vrijheid van onderwijs” (*6), in het kader van vrije keuze in lesmethoden. Dit laat zien dat de partij die keuzevrijheid ziet als vanzelfsprekend en belangrijk. Deze argumentaties weergeven dat de D66 en het CDA voorstander zijn van een diversiteit aan invullingen van burgerschapsonderwijs aangezien volgens hen scholen zelf keuzes horen te maken, niet naargelang een overheidsvoorschrift. Hierbij is de kanttekening nodig dat D66 zich hierbij expliciet richt op vrije keuze in lesmethoden, terwijl het CDA daarbij ook vrijheid in schoolidentiteiten benadrukt.

Naast DENK pleit ook de PvdD voor overheidssturing op de herziening van burgerschapsonderwijs. Van Raan geeft aan dat duurzaamheid volgens de PvdD een waarde binnen burgerschap moet zijn, zodat met de curriculumherziening aangehaakt wordt bij het klimaatvraagstuk (*13). Deze argumentatie laat een gerichtheid zien op een bepaald ideaal wat de PvdD in burgerschapsonderwijs wil opnemen. De partij gaat verder niet in op andere aspecten van burgerschap of op scholenvrijheid. Daaruit is af te leiden dat de PvdD de betrekking van dit ideaal in burgerschapsvorming belangrijker vindt dan de invullingsvrijheid van burgerschap door scholen.

Tot dusverre heeft het debat laten zien dat DENK en PvdD overheidsinspraak nodig achten voor verbeterd burgerschapsonderwijs (*5; 13), terwijl CDA en D66 voornamelijk stellen dat diversiteit in de wetsinvulling een recht is (*6). Deze standpunten staan tegenover elkaar op het gebied van overheidssturing op het burgerschapscurriculum. Op het gebied van het bijzonder onderwijs liggen de posities van deze partijen anders. We zien DENK en PvdD niet actief spreken over een inperking van scholenvrijheid. DENK zegt zich niet tegen het wetsartikel te verzetten. Deze twee partijen lijken er daarom niet strikt voor of tegen te zijn.

CDA en D66 benadrukken actief de rechten van scholen voor eigen invulling van burgerschapsonderwijs, hoewel CDA dat doet op basis van een gehecht belang aan grondwetsartikel 23 (*10) en D66 in het kader van lesmethoden (*6).

Verder in het debat spreken de PVV en VVD zich uit op beide gebieden. Beertema van de PVV stelt dat op islamitische scholen geen ruimte is voor burgerschap “zoals wij dat interpreteren” (*11). Hij betwijfelt of burgerschap op islamitische scholen ‘goed’ wordt gegeven en stelt dat deze daarom dicht moeten. De VVD is het eens dat er ingegrepen moet worden als burgerschapsonderwijs en de grondwet niet worden nageleefd, wat voor school het ook betreft (*12). Hoewel de PVV die opmerking opvat als instemming om alle islamitische scholen te sluiten, neemt de VVD daar afstand van en herhaalt de notie als bedoeld om in te grijpen bij ondeugdelijk onderwijs (*10-11). Dit laat zien dat deze twee partijen het eens zijn over het belang van de naleving van de burgerschapsopdracht, maar dat zij het oneens zijn over de rechten van het islamitisch onderwijs. Met deze argumentaties leggen de PVV en VVD nadruk op een bewaking van welke burgerschapsinvulling wel en niet bevorderlijk is voor de overheidsdoelstellingen van de burgerschapsopdracht. Daarvoor is volgens hen niet direct meer sturing nodig, maar vooral handhaving van huidige richtlijnen (*10-11).

Binnen dit debat over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs zijn verschillende politieke standpunten naar voren gekomen ten opzichte van overheidssturing op de inhoud van dit onderwijs. Hierin valt op dat een vrij gelijke verdeling te zien is tussen wel bijsturen (DENK, PvdD), niet bijsturen (CDA, D66) en partijen die daar hier geen duidelijke uitspraak over doen (PVV, VVD). Het laat zien dat een algemene overheidspositie in het kader van het burgerschapscurriculum er niet is. Desondanks komt sterk naar voren dat merendeel van de partijen wel invloed op de inhoud ervan wil. Dit komt voort uit hoe vrijwel elke partij expliciet het belang heeft genoemd van het bijbrengen van Nederlands burgerschap met bijbehorende rechten en plichten (*). Naast dit aspect over sturing laat het debat zien dat het onderwerp van artikel 23 in deze context al snel ter sprake komt. Alleen de posities van het CDA, namelijk voor het grondrecht, en van de PVV, tegen islamitisch onderwijs, worden hier expliciet. Desondanks is de betrekking van het onderwerp van de vrijheid van schoolinrichting een interessant gegeven. Het maakt duidelijk dat het artikel politieke besluiten over het burgerschapscurriculum lastig maakt, omdat het de overheidssturing inperkt.

2) *Signalen bij de AIVD: omgang met het gevaar van een vermeend antidemocratisch schoolbestuur*
Op 14 maart 2019 debatteerde de Tweede Kamer over het bestuur van de Amsterdamse islamitische middelbare school Cornelius Haga Lyceum.⁴⁷ De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) had half januari 2019 signalen opgevangen over personen in dit schoolbestuur die salafistische banden zouden hebben. Daarom werden opties besproken om (toekomstig) onbehoorlijke bestuurders aan het roer van scholen en burgerschapsvorming te kunnen verwijderen. Hierbij kwamen politieke standpunten naar voren over het belang van burgerschapsonderwijs en over de wel of niet wenselijke invloed van bijzondere schoolidentiteiten op dat onderwijs. Aan het debat namen de partijen GroenLinks, CDA, SGP, VVD, ChristenUnie, PVV, D66, SP, PvdA, DENK, 50Plus en Forum voor Democratie deel, waarmee uit dit parlement alleen Partij voor de Dieren miste. Deelnemende ministers waren minister van Justitie en Veiligheid Ferdinand Grapperhaus, minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Arie Slob en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees. Zij benadrukten de huidige beperkte mogelijkheden in de wet om bij een bestuur in te grijpen, ook in een situatie zoals hier besproken werd (**).

GroenLinks trapte het debat af met een uiting van begrip voor de conflicterende belangen in deze zaak, namelijk de vrijheden van scholen die vanwege artikel 23 niet ingeperkt mogen worden en daar tegenover de wetgevende component van de Kamer en ministeries (**1). Deze notie weergeeft de crux van de overheidsimpasse op het gebied van burgerschapsonderwijs, zoals besproken in het *Theoretisch kader*. De behandeling van dit debat over het schoolbestuur zal laten zien dat de argumentaties van de verschillende partijen een illustratie hiervan zijn. Hierin zijn drie standpunten herkenbaar. Ten eerste de positie die artikel 23 gemoderniseerd wil zien, ten tweede partijen die artikel 23 ongewijzigd willen behouden en tot slot het standpunt dat een combinatie tussen deze twee standpunten hanteert.

Allereerst pleiten de partijen GroenLinks, SP en PvdA voor een modernisering van grondwetsartikel 23. Vanwege de waarborging van vrijheid in onderwijsinvulling maakt dit artikel het moeilijk om in te grijpen bij een incident zoals nu op tafel lag. Een modernisering zou helpen “[...] om kansenongelijkheid en segregatie tegen te gaan, en om beter vast te leggen dat het onderwijs verplicht moet bijdragen aan democratische vorming en burgerschap”, zegt Westerveld (GroenLinks) (**1). De SP en PvdA sluiten zich hierbij aan. Zij willen de vrijheid van onderwijs inperken, omdat niet ingrijpen in gevallen zoals het huidige incident gevaarlijk kan zijn voor kinderen (**). Aanvullend geeft Westerveld nog aan

⁴⁷ Zie noot 40. In het vervolg naar gerefereerd met (**).

dat haar fractie geen fan is van bijzonder onderwijs, van welke denominatie dan ook (**1). De argumentaties van de partijen van dit standpunt laten zien dat zij een direct verband leggen tussen de wetgeving rondom bijzonder onderwijs en achterblijvende democratische vorming en burgerschap in de samenleving. Het moderniseringsvoorstel heeft voor deze partijen daarom ten doel om het ‘obstakel’ van scholenvrijheid te neutraliseren, met een volgens hen tweeledig resultaat. De kans op een wanbestuur dat antirechtstatelijke ideeën verspreidt wordt kleiner en er kan gedegen burgerschapsonderwijs worden vormgegeven waarmee de samenhang in de samenleving wordt bevorderd.

Ten tweede is er het standpunt van instandhouding van artikel 23. Deze wordt voorgestaan door de SGP, ChristenUnie, CDA en, in mindere mate, DENK. Roelof Bisschop (SGP) verwerpt het idee dat de voorgestelde modernisering het burgerschap in Nederland zou redden. Hij noemt dat verschillende onderzoeken andere oorzaken uitwijzen dan het onderwijs als redenen voor segregatie. Bisschop vraagt daarom om niet artikel 23 “[...] *voor de zoveelste keer ter discussie te stellen*” (**2). Eppo Bruins (CU) haakt daarop in. Hij haalt onderzoek aan dat aantoonde dat diversiteit op bijzondere scholen even groot is als op openbare scholen (**3). Van segregatie veroorzaakt door bijzonder onderwijs kon dus geen sprake zijn. Hiernaast meent Bruins dat de huidige burgerschapsopdracht voldoende is om in te grijpen wanneer daaraan niet wordt voldaan. De bijbehorende wettelijke verplichting aan scholen om ‘actief burgerschap’ en ‘sociale integratie’ te moeten bevorderen zou verplichtend genoeg zijn. Daarom is geen opschorting van artikel 23 nodig, betoogt de ChristenUnie (**15). Het CDA sluit zich bij die stelling aan. Voor die partij is het meest belangrijke dat kinderen niet worden blootgesteld aan antidemocratisch gedachtegoed. De waarborging daarvan behoeft geen grondwetswijziging, maar kan worden geregeld via aanpassingen in de het Burgerlijk Wetboek. Daarmee blijft de ruimte voor bijzonder onderwijs gewaarborgd (**5).

In het verlengde van deze positie zet ook Farid Azarkan namens DENK een pleidooi uiteen waarin hij stelt dat de huidige wetgeving afdoende is om ongewenst onderwijs aan te pakken (**18). Dit lijkt op het standpunt voor behoud van artikel 23, door hem tevens “[...] *een belangrijke pijler onder onze rechtstaat*” genoemd (**18). Desondanks benadrukt Azarkans argumentatie vooral dat bepaalde groepen mensen niet strenger aangepakt zouden moeten worden dan andere zolang zij binnen de afgesproken wet- en regelgeving bewegen (**18). Hierbij doelt hij op de afkeuring van het islamitische onderwijs door de PVV, hierop volgend in standpunt drie. DENK verdedigt hiermee hoofdzakelijk de islamitische minderheidsgroep zonder sterk te pleiten voor grondwetsbehoud, in tegenstelling tot de drie

andere partijen in dit standpunt. DENK sympathiseert dus vooral met dit standpunt vanuit een eigen ideaal.

Het derde en laatste standpunt is een middenpositie tussen beide voorgaande, gehanteerd door de PVV. De Graaf verwoordt de visie van de PVV waarin er geen ruimte is voor welk islamitisch onderwijs dan ook. Dit type onderwijs zou misbruik maken van de grondwettelijke vrijheid van schoolstichting en -inrichting om zo de islamitische waarden “[...] *antivrijheid, antivrouw, anti-lhgbi, antivooruitgang, antiwesters, anti-Joods, antichristelijke, anti-individu en anti individuele ontwikkeling, antizelfbeschikking, anti vrijheid van meningsuiting, anti alles waar onze vrije westerse samenleving voor staat*” mee te geven aan kinderen, zegt PVV (**3). Naast de expliciete afwijzing van de islam in deze uitspraak ontbreken andere religies of overtuigingen. Daaruit blijkt dat dit pleidooi niet anti-bijzonder onderwijs is, maar dat dit het algemene anti-islamstandpunt van de partij volgt. Volgens de PVV zou een verbod op islamitisch onderwijs betekenen dat kinderen in Nederland weer de ‘juiste’ normen en waarden meekrijgen. Uit deze argumentatie blijkt dat de PVV een inperking van artikel 23 voor ogen heeft die alleen gericht is op het islamitisch onderwijs. Instandhouding van scholenvrijheid voor andere bijzondere identiteiten lijkt daarbij geen punt.

De drie besproken standpunten laten zien dat in een debat over veiligheid, burgerschapsvorming en het aanpakken van een wanbestuur de link met artikel 23 vanzelfsprekend is. Doordat de aantijgingen plaatsvinden op een islamitische school gaat het debat direct over de mogelijke invloed van antidemocratisch gedachtegoed op kinderen binnen (islamitische) bijzondere scholen. De aanname dat de verdachte bestuursleden directe invloed hadden op het burgerschapsonderwijs van de school wordt in het debat niet bevraagd of uitgelegd. Een interessante vraag is daarom of de bepleitte inperking van het bijzonder (of islamitisch) onderwijs uit de standpunten één en drie anders zou zijn wanneer dit incident van vermeende salafistische banden op een niet-islamitische school had plaatsgevonden. Bijvoorbeeld op een openbare school met islamitische bestuursleden. Het debat focuste nu op (islamitische) bijzondere onderwijsvormen waar onderricht in het Nederlands burgerschap onder zou lijden. Daarmee werd de wenselijkheid van het islamitisch onderwijs meer bevraagd dan de positie van betichte bestuursleden. Dat is te zien aan de argumentaties in standpunt één om de scholenvrijheid in te perken en zo meer overheidsinspraak te krijgen op burgerschapsvorming.

Wat hierbij opvalt is de actieve verdediging van het recht in artikel 23 door de partijen SGP, ChristenUnie en CDA in dit debat, welke alle drie een christelijke achtergrond hebben.

Deze verdediging is interessant in het licht van de debatinhoudelijke gerichtheid op islamitisch onderwijs. Het laat zien dat deze christelijke partijen zich als religieuze minderheidsgroep aangesproken voelen met betrekking tot hun rechten binnen het onderwijs, ondanks dat het christelijk onderwijs niet expliciet in dit debat voorkomt. Ze verdedigen de rechten van hun bijzonder onderwijs.

Opmerkelijk is dat wanneer in andere debatten bezwaarlijke normen en waarden in christelijk bijzonder onderwijs worden besproken, wel al snel het islamitisch onderwijs wordt genoemd. Een voorbeeld hiervan is het Tweede Kamerdebat *School die leerlingen dwingt voor hun geaardheid uit te komen* in september 2021. Hierin werd een verklaring besproken waarin een homoseksuele levensstijl werd afgekeurd, wat enkele reformatorische scholen lieten ondertekenen door leerlingen en ouders.⁴⁸ Deelnemende partijen veroordeelden deze verklaring sterk, omdat het tegen de menselijke grondrechten ingaat. Daartegenover stond de vrijheid van scholen, waardoor ze dergelijke normen en waarden mogen hebben. Hoewel de christelijke identiteit in dit debat op de voorgrond speelde, valt op dat de islam hier vrij direct in betrokken werd door de partijen D66, PVV en DENK. Het contrast hiervan met de uitblijvende betrekking van het christendom in debatten gefocust op de islam, zoals in het hierboven behandelde debat, is daarom groot. Hieruit blijkt dat voor politieke partijen niet alleen de aan- of afwezigheid van een bijzondere identiteit van belang is bij debat over burgerschapsvorming, maar ook welke identiteit dit is. Wanneer het de islamitische betreft, lijkt dat voldoende inhoud, terwijl in debat over christelijke identiteit over het algemeen ook de islam wordt betrokken.

3) Terreurincident: het belang van basiswaarden en burgerschapsonderwijs voor de veiligheid van kinderen

In Frankrijk werd op 16 oktober 2020 een moord gepleegd op Franse docent Samuel Paty door een achttienjarige islamextremist. Deze docent had een spotprent van profeet Mohammed getoond tijdens een les over vrijheid van meningsuiting. Via verontwaardiging van een studentes' vader op sociale media leidde dit tot een uitgesproken fatwa door een activistische islamist die Paty vogelvrij verklaarde, waarop een islamist de moord beging.⁴⁹ Deze gewelddadige gebeurtenis was aanleiding voor een aangevraagd Tweede Kamerdebat,

⁴⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2021. "11 School die leerlingen dwingt om voor hun geaardheid uit te komen". Geraadpleegd op 06-02-2024, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20212022-6-11.pdf>

⁴⁹ NOS. 2020. "Adieu Monsieur Le Professeur": Frankrijk rouwt om Samuel Paty." Geraadpleegd op 04-12-2023, via: <https://nos.nl/artikel/2352949-adieu-monsieur-le-professeur-frankrijk-rouwt-om-samuel-paty>

wat plaatsvond op 12 november 2020.⁵⁰ De deelnemende partijen waren de PVV, 50Plus, PvdA, ChristenUnie, Van Kooten-Arissen, Krol, SGP, CDA, VVD, Partij voor de Dieren (PvdD), Forum voor Democratie (FvD), DENK, GroenLinks en SP (***). Dit zijn alle partijen die in het toenmalige parlement een zetel hadden.

De geagendeerde debatonderwerpen waren deze terreurdaad en de vrijheid van meningsuiting. Inhoudelijk ging het debat al snel richting aanwezige ondemocratische ideeën in de samenleving, vooral vanuit (islam)extremisme, en de rol van burgerschapsonderwijs om dergelijke schadelijke ideeënverspreiding te bestrijden. Wat dit volgens de partijen schadelijk maakt, is de beïnvloeding van jonge kinderen met ideeën die niet passen in Nederland wat gevaarlijk kan zijn voor hun toekomst en de toekomst van de samenleving (***). Dergelijke ondemocratische ideeën heersen onder gezinnen in het land, ook onder kinderen met een islamitische achtergrond, stelt Segers van de ChristenUnie (***). De focus op de islamitische populatie die deze antirechtstatelijke ideeën meer zouden hebben dan andere groepen wordt alleen door Azarkan van DENK bevestigd (***). Het is aannemelijk dat de andere partijen deze veronderstelling niet expliceren omdat de islam in de debataanleiding inbegrepen was, maar dit valt niet definitief vast te stellen.

Hiernaast verkondigt Geert Wilders namens de PVV zijn partijopvatting dat de islam een haatdragende ideologie is waarvan alle organisaties en aanhangers het land uit moeten. Omdat moslims de regels van de islam belangrijker zouden vinden dan de regels van de Nederlandse democratie, is de islam volgens de PVV dé oorzaak van antidemocratisch denken en dus van terreurdaden zoals de nu besproken moord (***). Dit standpunt wordt niet gedeeld door andere partijen. Alleen Van Breuk van 50Plus vraagt zich af of er wel ruimte in ons land is voor mensen die de Nederlandse normen en waarden niet delen: “*Wij dwingen niemand om hier te blijven wonen.*” (***). Dit laat zien dat deze twee partijen een sterkere negatieve bejegening richting de algemene islamitische populatie hebben dan andere partijen.

In het debat lijken aangevoerde argumentaties op het eerste gezicht gericht op het willen aanpakken van de verspreiding van extreme ideologieën over de breedte van de samenleving. Behalve de PVV zien partijen niet de gehele islam, maar wel de ideologieën van de politieke islam, het islamitisch fundamentalisme en het salafisme als aanstichter. Dat dit aangepakt moet worden, onderschrijven PvdA, 50Plus, ChristenUnie, Van Kooten-

⁵⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2020. “Tweede Kamer, 24^e vergadering. Donderdag 12 november 2020.” Geraadpleegd op 03-11-2023, via:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2020-2021/24

In vervolg naar gerefereerd met (***).

Arissen, SGP, CDA, VVD, PvdD en FvD expliciet (***)). Daartoe stellen zij enkele mogelijkheden ter discussie zoals het niet laten inreizen van haatimams, invloedbeperking van Erdogan vanuit Turkije en een versterkte monitoring van haatdragende berichten online. Van Kooten-Arissen stelt een VOG⁵¹ voor alle imams en geestelijke dienaren voor om daarmee meer grip te hebben op potentieel extremisme (***)).

Ondanks deze breed lijkende focus keert het gesprek steeds terug naar de beïnvloeding van kinderen door radicale ideeën middels het onderwijs. Dit komt doordat de debataanleiding plaatsvond binnen het onderwijs en vanwege het politieke vertrekpunt dat burgerschap daar begint. In het debat schrijven de partijen steeds een grote rol toe aan burgerschapsonderwijs om radicale ideeën te bestrijden. Uit de uitspraken getuigt een gewenste mate van overheidsinvloed op welke normen en waarden worden onderwezen. Hierdoor komt de spanning tussen burgerschapsvorming en de vrijheid van ideologische identiteiten van scholen op de voorgrond te staan. Voor de partijen die hierover beginnen, D66, SP en PvdA, heeft de bevraging van artikel 23 vanzelfsprekend een plaats in de discussie over het Nederlands burgerschapsonderwijs.

Zo zegt Rob Jetten (D66) “[...] uit dit debat te kunnen concluderen dat veel partijen vinden dat er een spanning zit tussen artikel 1 en artikel 23” (***)). De in artikel 23 geboden vrijheid zou leiden tot bijgebrachte normen en waarden die ingaan tegen de gelijke behandeling uit artikel 1. De SP, PvdA en D66 zien daarom graag een modernisering van artikel 23, zodat kinderen leren dat zij deel uitmaken van de pluriforme Nederlandse samenleving. Zo wordt segregatie niet, bewust of onbewust, in de hand gespeeld. (***)). Met een moderner artikel 23 kan een veiliger schoolklimaat worden gerealiseerd, zegt Jetten, omdat daarmee op elke school ruimte is voor elk kind ongeacht diens achtergrond of identiteit (***)). Er zou dan ook geen ruimte meer zijn voor scholen waar de vrijheden van ons land worden betwist. Attje Kuiken (PvdA) voegt toe:

We hebben als wetgever, als overheid, zelf ook nog wat te doen. Want het kan niet zo zijn dat artikel 23 van onze Grondwet er nu toe leidt dat we kinderen laten opgroeien in parallelle samenlevingen. Dat is ook de reden dat de Partij van de Arbeid een

⁵¹ Een VOG, Verklaring Omtrent Gedrag, wordt uitgegeven door Justis (Ministerie van Justitie en Veiligheid) na evaluatie van iemands (justitiële) verleden. Als dat verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving. De VOG is in sommige sectoren vereist, zoals in de kinderopvang. Justis. g.d. “Wat is een VOG?”. Geraadpleegd op 07-03-2024, via: <https://www.justis.nl/producten/verklaring-omtrent-het-gedrag/wat-is-een-vog>

voorstel zal doen om artikel 23 te moderniseren, te veranderen, omdat dat er nu soms wel, onbedoeld, toe leidt. (***)

De convictie is dat antidemocratisch gedachtegoed nu nog op bepaalde scholen wordt verspreid vanwege de scholenvrijheid. Het inperken van artikel 23 zou volgens deze partijen beter burgerschapsonderwijs opleveren, oftewel een programma waarin de Nederlandse basisnormen en -waarden worden aangeleerd aan alle Nederlandse kinderen (***)

GroenLinks laat zich in dit debat niet expliciet uit over artikel 23, maar lijkt zich wel bij dit standpunt aan te sluiten op basis van de negatieve uitlating door Van Ojik over de ‘gigantische’ diversiteit in het omgaan met burgerschapslessen door scholen en individuele docenten. Daarover zouden de minister van OCW en leraren in gesprek moeten (***)

In tegenstelling tot voorgaand standpunt pleiten het CDA, de ChristenUnie en de SGP ervoor om niet het algehele recht van godsdienstvrijheid in de verdomhoek te stoppen, maar alleen uitwassen te bestrijden. Van Toorenburg (CDA) stelt dat er te veel ruimte is gelaten aan de radicale islam waardoor daar een voedingsbodem voor is ontstaan (***)

Segers (ChristenUnie) maakt zich sterk voor de vrijheid van godsdienst en van meningsuiting. Hij roept de overheid en voorlieden uit de islamitische gemeenschap op om in gesprek te gaan met ouders over de mooie vrijheid van meningsuiting (***)

Tot slot zegt Kees van der Staaij (SGP): *“De SGP is bezorgd dat het gevaar van de radicale islam stelselmatig wordt onderschat. Er is minder naïviteit en meer daadkracht geboden, want met een paar lesjes inburgering en het snoepen van westerse vrijheden verdwijnt het jihadisme niet vanzelf.”* (***)

Deze uitspraak getuigt van twijfel of het burgerschapsonderwijs wel tot resultaat heeft dat kinderen zich tot de democratische rechtsstaat voelen behoren. Volgens Van der Staaij is er meer nodig dan burgerschapslessen om radicale ideeën uit te bannen (***)

Deze houding van SGP gaat in tegen de eerder geconstateerde inzet van de partij om minderheidsgroepen te verdedigen, binnen het kopje *Politieke totstandkoming* in hoofdstuk één op pagina 35. De onbereidheid om zich hier optimistisch op te stellen tegenover de islam wijst erop dat de verdediging van religieuze minderheden door SGP zich niet naar die religie uitstrekt.

CDA, ChristenUnie en SGP laten hier een ander geluid horen dan in het vorige debat over het vermeend salafistische schoolbestuur. Daar leken de partijen het onderwijs van islamitische scholen te verdedigen vanuit hun christelijke achtergrond en gedeelde positie als religieuze minderheidsgroepen. In dit debat richt hun argumentatie zich echter tegen het islamitische geloof en extremisme daarbinnen, waarbij het christelijk onderwijs niet wordt genoemd. Dit lijkt een distantiëring van het meer acute extremisme uit de aanleiding van dit

debat. De verschillende benadering door deze christelijke partijen is interessant, omdat het lijkt te laten zien dat zij zich aangesproken voelen wanneer de rechten van het bijzonder onderwijs ter sprake komen, maar dat zij zich daarentegen afzijdig houden wanneer alleen de islam en extremisme het hoofdonderwerp van debat zijn. Wat dat betreft lijken de partijen wel het standpunt te ondersteunen dat de ‘juiste Nederlandse normen en waarden’ aangeleerd moeten worden als het bijzonder onderwijs niet fundamenteel bevraagd wordt.

Verder in het debat benoemt Yeşilgöz-Zegerius (VVD) dat leraren zoals Paty proberen kinderen meer weerbaar te maken. Daarmee kunnen kinderen beter functioneren in de samenleving en leren ze omgaan met kwetsende meningen. Er zou meer aandacht moeten uitgaan naar het kweken van deze weerbaarheid en daarmee naar het leren van wat het inhoudt om in een vrij land te leven, stelt de VVD (***) . Dit lijkt op de oproep tot gesprek met islamitische ouders over de vrijheid van meningsuiting door de ChristenUnie, hoewel die focus op islamitische ouders bij de VVD ontbreekt.

Met meer weerbaarheid leidt een situatie van getoonde spotprenten niet tot geweld of tot wij-zij-beelden, vult Kuiken (PvdA) aan. Ze vervolgt:

Alle kinderen in Nederland moeten om leren gaan met vrijheid. Het gaat over de vrijheid van meningsuiting, de vrijheden die in onze Grondwet verankerd zijn, en onze rechtsstaat. Wij moeten hun leren dat je geconfronteerd mag worden met andere meningen en dat dat oké is. We moeten onze leraren steunen om dat ook mogelijk te maken. (...) Of het nu gaat om complottheorieën, extremisme of cartoons die kwetsend kunnen zijn: dat moet allemaal een plek kunnen krijgen in het onderwijs. (***)

Hierin is te zien dat de VVD en PvdA in algemeenheid ingaan op het belang van burgerschap om extremisme uit te bannen. De VVD houdt het daarbij, terwijl de PvdA aansluit bij de SP en D66 die een wijziging van artikel 23 nodig achten (***) . De positionering van CDA, ChristenUnie en SGP is daarentegen dat ze sterk onderscheid maken tussen scholen bij wie het goed gaat en scholen waar het fout gaat. Zo behouden zij de ruimte voor bijzondere scholen (***) .

Uit dit debat vallen twee dingen op. Ten eerste de ter discussiestelling van artikel 23 in deze context. Het debat gaat over veiligheid in het onderwijs en de plek van burgerschapsvorming. De ingebrachte bevraging van bijzondere onderwijsidentiteiten laat wederom zien dat de koppeling daarmee snel is gemaakt. Het weergeeft de sleutelrol van de

huidige vrijheid in schoolinrichting binnen wat door de overheid beoogd wordt in de inhoud en als resultaat van burgerschapseducatie. Ten tweede valt op dat het debat naar voren brengt hoe de meeste partijen vinden dat burgerschapsonderwijs het antwoord is op de vraag hoe kinderen onderdeel worden van de Nederlandse samenleving en hoe zij zich daarin thuis voelen. Daarmee zou radicaal gedachtegoed geen grip op hen krijgen. Deze redenering is interessant, omdat het zich uitsluitend richt op bestrijding van de extremistisch islamitische levensovertuiging en de veronderstelde negatieve invloed daarvan op kinderen. Hierbij wordt een bredere classificering van ‘bijzonder onderwijs’ weggelaten, net als andere factoren die kinderen kunnen beïnvloeden in hun wijze en mate van burgerschapsvorming.

Door deze focus vertoont de argumentatie raakvlakken met debatten over integratie en islam rondom de eeuwwisseling. Die werden gevoerd in het kader van arbeidsmigranten en de plek van Nederlandse normen en waarden ten opzichte van hun vermeend achtergebleven integratie (Beemsterboer 2018, 37). Dit haakt vervolgens in op de debatten in aanloop naar de burgerschapsonderwijswet van 2006: het willen bestrijden van afgenomen sociale verbanden (Slootman 2018, 78-79; Driessen et al. 2003, 16). Het is frappant dat ook in het huidige debat een onmiskenbare focus ligt op de islamitische geloofs- of schoolidentiteit als aanleiding voor de noodzaak van sterkere burgerschapsvorming. In contrast wordt de rol van (extreem)christelijk onderwijs in veel mindere mate bevraagd, zoals bij het vorige debat opgemerkt bij het aangehaalde voorbeeld van een debat over anti-homoverklaring op reformatorische scholen. Daarin werd de islam direct in het onderwerp betrokken, terwijl dat andersom, dat wil zeggen het betrekken van het christendom in debat zoals bovenstaand over islamitisch bijzonder onderwijs, niet zo gebeurt.

De verwevenheid van burgerschaps- en bijzonder onderwijs: knoop aantrekken of doorhakken?

Vanuit de zojuist behandelde debatten kwam naar voren dat zowel debat over de kwaliteit van burgerschapsvorming als over de veiligheid van kinderen leidt tot discussie over de plek van artikel 23 in relatie tot burgerschapsonderwijs. Die onderwerpen blijken onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De besproken debatten gaven de standpunten van verschillende partijen weer over normen en waarden binnen burgerschapsonderwijs, het bijsturen daarvan

en de middelen daartoe aanhakend op artikel 23. Deze standpunten zijn in te delen in drie kampen.⁵²

De eerste positie wil grondwetsartikel 23 aanpassen zodat die beter past bij de doelstellingen die de overheid tegenwoordig bij het burgerschapsonderwijs heeft. Deze ‘modernisering’ hebben de partijen D66, SP, PvdA en GroenLinks al jaren voor ogen. De PVV zou ook tot deze groep behoren als het zou gaan om de inperking van alleen het islamitisch onderwijs, aangezien PVV daar principieel tegen is. Wat zij onder de term ‘modernisering’ verstaan wordt, is niet geëxpliciteerd. Dat zou moeten worden bepaald in toekomstig gesprek. Dit maakt dat er in de debatten veel onduidelijkheid is over wat de partijen van dit standpunt precies willen bewerkstelligen. Door geen uitspraken te doen over de plek die het bijzonder onderwijs kan krijgen binnen een modern artikel 23 zetten de partijen ook zichzelf buitenspel, omdat ze partijen van de tegengestelde positie niet gerust kunnen stellen dat hun waarden gerespecteerd worden.

De tweede positie bepleit de instandhouding van het huidige artikel 23. Gesteld wordt dat dit een belangrijk grondrecht is binnen Nederland, met name voor religieuze minderheidsgroepen. Bovendien zou de huidige wettelijke verplichting in de burgerschapsopdracht voldoende zijn om scholen verantwoordelijk te houden om gedegen burgerschapsonderwijs te geven. Inperking van scholenvrijheid is daarom onnodig. Partijen die dit standpunt onderschrijven zijn de SGP, ChristenUnie, CDA en DENK. Wat opvalt is de christelijke achtergrond van deze eerste drie partijen. Vanuit hun positie als religieuze minderheid zetten ze zich in voor de instandhouding van hun recht op bijzonder onderwijs. Bij de reikwijdte daarvan kan echter een kanttekening worden geplaatst, gezien bijvoorbeeld de negatieve bejegening van de islam door de SGP in het derde debat. Daarnaast sluit DENK aan bij het gehechte belang aan artikel 23 van deze positie, maar pleit daarbij vooral tegen de discriminatie van islamitisch onderwijs. De partijen in dit standpunt zijn niet bereid om concessies te doen in mogelijke gedeeltelijke beperkingen van het artikel. Hierdoor is er weinig ruimte voor de moderne, seculiere samenleving waarin andere burgerschapscompetenties en -eisen van belang zijn dan in de vorige eeuw met de hedendaagse complexe en diverse samenleving (Bron 2006).

De derde positie plaatst zich tussen de eerdere twee in. Hierbij ligt een sterke focus op burgerschapsvorming zonder dat artikel 23 daar noodzakelijk voor aangepast moet worden.

⁵² In dit overzicht van deze drie ondervonden standpunten worden partijen die zich weinig of niet expliciet hebben uitgesproken over burgerschaps- of bijzonder onderwijs achterwege gelaten om de beknoptheid van het hoofdstuk te bevorderen.

Hierbij horen de partijen VVD en PvdD. Zij leggen nadruk op de normen en waarden die zij kinderen willen bijbrengen. Dit lijkt op een gewenste hogere mate van overheidssturing op de inhoud van burgerschapsonderwijs, waarbij de partijen onduidelijk zijn over de middelen daartoe.

De mate van invloed die de diverse partijen verlangen op welke normen en waarden binnen burgerschapsvorming worden aangeleerd, verschilt. Vanuit bovenstaande debatten is vastgesteld dat DENK, PvdD (*), GroenLinks, SP, PvdA (**), en D66 (***) een overheidsbijsturing op burgerschap wenselijk achten. Daarnaast spraken D66 (*), het CDA (*, **), SGP, ChristenUnie en DENK (**) zich uit voor de vrijheid van onderwijsinvulling door scholen. Aan DENK en D66 zien we dat ook binnen een partij contextuele nuances kunnen bestaan. De overeenkomende lijn tussen de drie posities lijkt de wens dat het onderwijs de Nederlandse grondwet met bijbehorende rechten en plichten bijbrengt. Hiernaast is er geen eensgezindheid over welke precieze normen en waarden worden aangeleerd, hoewel uit de debatten blijkt dat veel partijen daar wel degelijk concrete ideeën over hebben.

Juist deze onderliggende ideeën zijn treffend voor de spagaat waar de overheid in zit. Vanwege de scholenvrijheid is er geen concreet curriculum bij de burgerschapsopdracht, terwijl de politiek wel degelijk concrete ideeën heeft over wat wel en niet wenselijk is om kinderen te leren. Zo blijkt een bijkomend effect van artikel 23 dat het de mond snoert van partijen die meer overheidssturing willen toepassen. Daarmee lijkt het een ‘obstakel’, zoals als zodanig ervaren door GroenLinks, SP en PvdA (**). Het is de overheid als wetgever wel voorbehouden om grenzen te stellen aan de vrijheid van scholen en ook om zo nodig wat met bestaande grenzen te schuiven (Helmerts 2011, 141). Echter, wanneer daarmee vrijheden te veel worden ingeperkt, ontstaat een paradox: het parlement dat haar eigen grondwettelijke vrijheden niet meer voldoende waarmaakt vanwege een vrijheidsinperking van burgers. Een opschorting van artikel 23 wordt niet één maar drie grondrechten weggestreept, namelijk ook artikel 1 van gelijke behandeling en artikel 6 van godsdienstvrijheid.

Over het al dan niet verleggen van deze vrijheidsgrenzen wordt daarom telkens gedebatteerd, zoals gezien in de behandelde debatten. Een aanvullende factor hierin is de zorgplicht van de overheid, inhoudend dat zij *“de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs moet garanderen”* (Helmerts 2011, 141). Daardoor worden partijen des te meer gedwongen om hierover debat te blijven voeren en te proberen uit de huidige impasse te komen. Als gehoor wordt gegeven aan positie één die artikel 23 wil inperken, lijkt de stap tot een staatspedagogiek met weinig ruimte voor minderheden opeens niet ver weg meer. Als de

tweede positie doorgang vindt, is het waarschijnlijk dat huidige problemen in en rondom de opdracht blijven voortbestaan. Aangezien de derde positie geen middelen heeft geopperd, blijft deze overheidsimpasse bestaan en blijven burgerschaps- en bijzonder onderwijs onderwerp van debat.

Naast debat over de inhoud van burgerschapsonderwijs en de plek van bijzonder onderwijs daarbij, concluderen bovenstaande analyses dat er in het publieke debat specifieke aandacht uitgaat naar de islamitische identiteit. Dit is opvallend, omdat dat teruggaat op de eerste aanleidingen voor de wettelijke burgerschapsopdrachten, namelijk vermeend lage integratie van (islamitische) arbeidsmigranten (Beemsterboer 2018) en verminderde sociale verbanden (Slootman 2018, 78-79; Driessen et al. 2003, 16). Deze focus en de daaraan verbonden historie illustreert de precaire positie van het islamitisch bijzonder onderwijs. Hierop zal aan het eind van hoofdstuk drie uitgebreider worden ingegaan, aan de hand van bevindingen uit de casus.

Hoofdstuk 3: burgerschapsonderwijs op openbare, islamitische, katholieke en protestantse scholen

Op basis van de uitgebreide duiding van de wettelijke opdracht van 2006 en de wetsaanscherping van 2021 in hoofdstuk één gaat dit hoofdstuk in op hoe de inhoud van deze wetten vorm krijgt binnen beleidstukken uit de onderwijspraktijk. Dit is gedaan via een casestudie waarin het beleid van vier typen schoolkoepels en het beleid van een daartoe respectievelijk behorende school zijn geanalyseerd. De soorten identiteit zijn een openbare, een islamitische, een katholieke en een protestantse. Via een discoursanalyse bij elke koepel en school zijn twee dingen inzichtelijk gemaakt. Ten eerste in hoeverre de termen en inhoud van de wetsopdrachten terugkomen in de burgerschapsvisies van de vier typen koepels en scholen. Dit liet zien hoe zij met de wet hebben geïnterpreteerd. Ten tweede bleek uit de discourses of en hoe de koepels en scholen van deze vier identiteiten van elkaar verschillen dan wel overeenkomen in hun burgerschapsvisie en de toegekende plek aan hun identiteit. Dit liet zien wat de rol van de (bijzondere) identiteit is binnen burgerschapsvisies vanuit vier relevante perspectieven. Dat bood inzicht binnen het geïdentificeerde spanningsveld tussen de burgerschapsonderwijswetgeving en artikel 23 die in het voorgaande hoofdstuk behandeld is, doordat het illustreert hoe bijzondere scholen met de burgerschapsopdracht omgaan.

De analyse in dit hoofdstuk bracht naar voren welke termen en inhoudelijke focus voorkomen in de verschillende beleidstukken. Daarbij is gelet op de kernwaarden en de identiteit van de koepels en scholen, zodat ten eerste inzichtelijk werd op welke manier deze raken aan de wet en ten tweede of die waarden en identiteit de vormgeving van de burgerschapsvisies beïnvloeden.

Casusoverzicht van koepels en scholen uit zuid- en west-Utrecht

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de verschillende koepels met de school die onderzocht zijn. Daarbij wordt ingegaan op de koepels' omvang, welke soort scholen ze beheren en hoe het bestuurlijk orgaan eruitziet.

Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht) omvat 38 scholen in Utrecht. Dit zijn voornamelijk openbare basisscholen, naast acht Jenaplan-, Montessori- of Dalton-onderwijsinstellingen, één internationale school, drie scholen voor speciaal onderwijs en één voor voortgezet speciaal onderwijs.⁵³ SPO heeft dertig medewerkers in haar organisatie, verspreid over verschillende domeinen, met een tweekoppig bestuur en

⁵³ SPO Utrecht. g.d. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://www.spoutrecht.nl/>

zeskoppige toezichtraad. De basisschool die onder deze koepel wordt bekeken is de OBS Waterrijk in Leidsche Rijn.

De islamitische Stichting Noor beheert vijf islamitische scholen verspreid over Nederland; in Almere, Hilversum, Leiden, Lelystad en Utrecht.⁵⁴ De organisatie bevindt zich in een kantoor in Amsterdam. Naast het eenkoppig bestuur en een driekoppige raad van toezicht staan geen gegevens op de site over andere organisatiemedewerkers. De binnen deze koepel onderzochte basisschool is Al Hambra in Kanaleneiland.

Onder de Katholieke Scholenstichting Utrecht (KSU) vallen 27 katholieke scholen in en nabij de stad Utrecht.⁵⁵ Hiervan zijn 22 scholen voor basisonderwijs, twee voor speciaal onderwijs, twee voor tweetalig onderwijs en een school voor agora-onderwijs (maatwerkonderwijs). Er is één bestuurder en zes raad van toezicht-leden. Naast twee onderdirecteuren staan er geen verdere medewerkers op de site. De onderzochte basisschool uit deze koepel is de Gertrudisschool in Rivierenwijk.

Protestants-Christelijk Onderwijs Utrecht Willibrord (PCOU Willibrord) beheert 32 protestante basisscholen, waarvan twee speciaal onderwijs en drie Jenaplanscholen, in Utrecht.⁵⁶ Het bestuur bestaat uit twee personen. Naast de zeskoppige raad van toezicht staan geen andere medewerkers online. De basisschool die uit deze koepel wordt bekeken is de Lukasschool in Kanaleneiland.

1. Koersplannen van de schoolkoepels

Voordat in de komende paragrafen de beleidstukken van de vier koepels worden besproken, volgen enkele toelichtingen. Allereerst dateren drie koersplannen van vóór de wet van 2021, behalve het plan van PCOU Willibrord welke op 31 augustus 2021 gepubliceerd is. Deze laatste is daarom met beide wetteksten vergeleken, terwijl de andere plannen primair met de opdracht van 2006 vergeleken zijn. Ten tweede is Stichting Noor afwijkend omdat zij geen extern beschikbaar koepel-breed koersplan heeft, maar alleen koersplannen per school. Dit heeft te maken met haar schaal: de vijf scholen onder haar hoede stelt haar in staat zulke

⁵⁴ Stichting Noor. g.d. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://noorscholen.nl/>

⁵⁵ Katholieke Scholenstichting Utrecht. g.d. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://www.ksu-utrecht.nl/>

⁵⁶ PCOU Willibrord. g.d. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://www.pcouwillibrord.nl/scholen>

De organisatie beheert ook vijftien voortgezet onderwijscholen van rooms-katholiek, protestantse en interconfessionele grondslag, voortkomend uit de fusie van Stichting PCOU met de 'Willibrord Stichting voor rk, pc en Interconfessioneel (rk/pc) Voortgezet Onderwijs'. Omdat de bredere christelijke grondslag in het VO ligt, blijven de basisschoolvisies van deze koepel geschikt ter onderzoek van het protestantse perspectief binnen deze thesis.

Zie ook: Willibrord Stichting. 2014. Akte statutenwijziging Willibrord. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://www.pcouwillibrord.nl/bestanden/2014-01-13-akte-statutenwijz-willibrord.pdf>

individuele koersplannen te maken, terwijl dat voor de andere koepels met rond de 30 scholen lastig haalbaar is om per school te doen. De andere drie onderzochte scholen hebben dus geen eigen meerjarenplan. Voor een zo goed mogelijke vergelijking met de andere drie schoolkoepels zijn de missie en visie van Stichting Noor opgemaakt uit informatie op haar website en uit de koersplannen van haar vijf scholen.⁵⁷

Over het algemeen zijn de koersplannen gelijksoortig opgesteld. In het begin worden de eigen missie, visie en identiteit toegelicht met een opsomming van kernwaarden binnen de organisatie. Dit wordt opgevolgd door een stuk over waar de school nu staat en over ontwikkelingen in de samenleving. Dan wordt op de toekomstvisie en verschillende focusgebieden van de koepel ingegaan. In de vijf documenten van Stichting Noor wordt per onderdeel veel specifiek ingegaan op de stand van zaken en insteek voor verbeteringen bij elke school, zoals per vak of thema. Deze zijn dan ook ruim 40 pagina's lang, terwijl de andere drie koersplannen rond de dertien pagina's tellen.

Met de hierop volgende analyse is inzicht verkregen in de manier waarop enerzijds de burgerschapswet en anderzijds de identiteit van de koepels doorklinkt in de plannen en burgerschapvisies.⁵⁸ Daarbij is gelet op in hoeverre de wettekst en wetsinhoud in de documenten terugkomen en op de gegeven plek aan de identiteiten.

1.1 Koersplan SPO Utrecht 2019-2023⁵⁹

Allereerst benoemt het SPO-koersplan dat haar scholen kinderen opvoeden tot actief burger in een democratische samenleving, waarbij Nederlandse normen en waarden centraal staan en de kinderen leren om met respect om te gaan met alle gezindten en meningen (7). Deze onderdelen komen overeen met de wettekst van 2006. Een duiding van wat onder 'Nederlandse normen en waarden' wordt verstaan, ontbreekt. De term 'democratisch' komt pas in de wet van 2021 voor, dus het is interessant dat SPO daarop vooruitloopt. Dit lijkt te laten zien dat de koepel democratie ziet als onderdeel van burgerschap. Daarnaast is het

⁵⁷ Deze vijf scholen zijn Al Hambra te Utrecht, Al Ihsaan in Lelystad, Ayoub in Hilversum, Er-Risèlèh in Leiden en Al Iman uit Almere. De eerste drie schoolplannen zijn opgesteld voor de wetsaanscherping van 2021, de laatste twee er na. De plannen zijn vergeleken op de onderdelen; missie, visie, doelstellingen, burgerschap, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen, levensbeschouwelijke identiteit en schoolklimaat. De documenten vertonen grote gelijkenissen omdat ze zich baseren op de kaders van het interne koersplan van de Stichting.

⁵⁸ Ten behoeve van leesbaarheid van de paragrafen zijn de voetnoten weggelaten bij citaten of parafrasen uit de koersplannen. In plaats daarvan wordt na een eerste correcte voetnoot alleen gebruikgemaakt van een paginanummer om aan te geven dat een citaat of parafrase uit het koersplan komt wat binnen het betreffende kopje behandeld wordt.

⁵⁹ SPO Utrecht. 2019. "Koersplan 2019-2023. De kracht van vakmanschap." Geraadpleegd op 20-03-2023, via: https://www.spoutrecht.nl/wp-content/uploads/2019/01/SPO_koersplan_2019-2023_spreads.pdf

genoemde respect voor andere meningen interessant, omdat die ‘gezindten en meningen’ overeenkomen met kerndoel 38. Wat we bij de andere drie koersplannen zullen zien is een benadrukking van de omgang met verschillende geestelijke stromingen, terwijl ‘verschillende opvattingen’ uit dit kerndoel achterwege wordt gelaten. Dit lijkt daarom de openbare identiteit van SPO te tonen.

In de visie staat “[...] *dat iedereen gelijkwaardig is en dat er binnen de school met respect en zonder onderscheid des persoons met elkaar wordt omgegaan. Dat houdt concreet in dat er geen discriminatie op grond van levensovertuiging, etnische herkomst, sekse, geaardheid, politieke overtuiging, uiterlijk of andere kenmerken plaatsvindt.*” (4). Dit laat zien dat de intenties van SPO zich richten op sociale harmonie tussen kinderen in een samenleving met mensen van veel verschillende achtergronden, zoals cultuur of levensbeschouwing. De specificering van die verschillen is een eigen toevoeging aan de opdracht van 2006. Ook de later in het koersplan genoemde aan te leren sociale vaardigheden lijken meer op 2021’s ‘sociale en maatschappelijke competenties’. Dit vooruitlopen op de wetsaanscherping doet vermoeden dat de koepel actief bezig is geweest om de eerste opdracht zelf meer vorm te geven.

Wat verder opvalt is de sterke nadruk op oudercontact en -betrokkenheid en banden met de lokale omgeving, wat door SLO in *Een basis voor burgerschap* wordt aangestipt als belangrijk. Ouders en de directe omgeving vallen volgens SLO binnen de invloedssfeer van de school en spelen daarom een gedeelde rol in de burgerschapsvorming van kinderen (Bron, 2006). SPO’s nadruk op ouderbetrokkenheid laten zien dat ze verder kijkt dan alleen binnen de schooldeuren.

Kortom gaat SPO op verscheidene onderdelen van de wet in, waarbij ook eigen input is toegevoegd. Dit is bijvoorbeeld merkbaar in het toegevoegde ‘democratisch’ en soorten verschillen. Daarentegen worden wettermen zoals ‘integratie’ niet gebruikt, terwijl er inhoudelijk wel veel overeenkomsten zijn met lid 3.a, 3.b en kerndoelen 37 en 38. Verder is interessant hoe openheid voor elkaar benadrukt wordt in onderdelen over burgerschapsonderwijs. Dit benadrukte open karakter in de koepel en in het onderwijs en toont dat de SPO leunt op haar openbare identiteit.

1.2 Koersplan Stichting Noor juli 2021-2025

Op haar website omschrijft Stichting Noor dat het bieden van persoonsvorming en burgerschapsvorming onderdeel is van de maatschappelijke opdracht van haar scholen.⁶⁰ De scholen “[...] *maken actief werk van de pluriformiteit die onze samenleving kenmerkt, dragen bij aan de emancipatie en integratie en stimuleren het democratisch burgerschap.*”⁶¹ Hieruit klinkt een focus op diverse burgerschapsaspecten uit de wet van 2006, zoals actief burgerschap en sociale integratie. De termen ‘emancipatie’ en ‘democratisch’ zijn een eigen toevoeging. Zoals bij SPO uitgelicht komt ‘democratisch’ pas in de wetsaanscherping voor. ‘Emancipatie’ is daarnaast een aanvulling. Wie of wat geëmancipeerd moet worden, wordt niet geëxpliciteerd, hoewel in de zin erna over de islamitische schoolidentiteit wordt geschreven. Dit kan dus wijzen op extra aandacht die deze koepel besteedt aan de positie van de islam in de samenleving.

Hiernaast wordt ingegaan op de bredere maatschappij. Leerlingen worden namelijk voorbereid op de ‘huidige complexe samenleving’, waarmee wordt bedoeld op “[...] *de groeiende kloof tussen arm en rijk, moslim en niet-moslim*”, een geglobaliseerde wereld en duurzaam gebruik van de aarde.⁶² Binnen deze thema’s weerklinkt de wetgeving van 2006 in het zorg dragen voor zichzelf en anderen en met zorg omgaan met het milieu van kerndoelen 34 en 39. Globalisering en de aangehaalde kloven komen vanuit de koepel. In dit bredere kijken wordt ook intensieve ouderparticipatie genoemd, wat wordt gezien als een essentieel onderdeel van onderwijs. Dit duidt net als bij SPO op een actieve rol voor ouders binnen de burgerschapsvorming zoals SLO adviseerde (2006).

Daarnaast is een grote toevoeging van de koepel haar leidraad van islamitische normen en waarden voor het onderwijs. De koepel zegt dat deze in interactie staan met de normen en waarden in de omringende samenleving, maar legt niet uit hoe die interactie eruitziet.⁶³ Aanvullend op de website wordt in de individuele meerjarenplannen van Stichting Noor-scholen gesproken over vanuit een islamitisch denk- en werkkader leerlingen opvoeden tot burgers die deelnemen aan de pluriforme, multiculturele maatschappij en dat zij respect voor en kennis over andere opvattingen, culturen en wereldreligies hebben. Het ene plan gaat daarbij directer in op de wetgeving dan de andere, maar duidelijk is dat deze onderdelen uit de burgerschapsopdracht centraal staan. De hoofdvisie over burgerschap in de koersplannen

⁶⁰ Stichting Noor. 2023. “Noor visie”. Geraadpleegd op 12-12-2023, via: <https://noorscholen.nl/noor-bestuur/>

⁶¹ Zie noot 60.

⁶² Zie noot 60.

⁶³ Zie noot 60.

kan worden samengevat met de volgende stellingname: “*Door het bieden van kwalitatief goed onderwijs en het bijbrengen van islamitische normen en waarden, willen wij ervoor zorgen dat de kinderen als volwaardige Nederlandse burgers met behoud van hun islamitische identiteit participeren in de multiculturele maatschappij.*”⁶⁴ Dit laat zien dat verschillende wetsonderdelen aandacht krijgen. De visie op de website laat zien dat er focus ligt op verbinding met elkaar en in de samenleving en dat de islamitische schoolidentiteit daar bovendien een grote rol in heeft. Islamitische normen en waarden worden expliciet benoemd als leidinggevend voor het (burgerschaps-)onderwijs. Dat presenteert Noor als verdiepende laag aan burgerschapsvorming om deze keuze te legitimeren en om de gestelde toegevoegde waarde daarvan te tonen.

Wat verder opvalt is dat in het ene meerjarenplan acht basiswaarden van burgerschap noemt,⁶⁵ terwijl dat elders zeven basiswaarden zijn; “[...] *vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie*”.⁶⁶ De soms genoemde achtste is ‘verantwoordelijkheidsbesef’. Deze specificering van basiswaarden mist in de wetteksten. Het is interessant dat de islamitische koepel deze wel opgenomen heeft, want het laat zien dat ze zich verdiept heeft in het Toetsingskader 2021 waarin deze basiswaarden gedefinieerd staan.

Kortom, Stichting Noor gaat uitgebreid op diverse wetscomponenten in, waaraan het op verschillende manieren de islamitische identiteit toevoegt, gepresenteerd als meerwaarde.

1.3 Koersplan KSU mei 2021-2025⁶⁷

KSU gaat uitgebreid in op enkele maatschappelijke ontwikkelingen. Daarvanuit volgen enkele voornemens. Ten eerste wordt de heersende meritocratie afgekeurd. KSU wil kansengelijkheid bevorderen door kinderen los te zien van hun (sociaaleconomische) achtergrond (4). Ook wordt een ‘nieuwe verzuiling’ genoemd, veroorzaakt door het groeiende aantal mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in de stad Utrecht.

⁶⁴ Al Hambra Utrecht. 2021. “Schoolplan 2021-2025”, 13. Geraadpleegd op 01-12-2023, via:

<https://ibsalhambra.nl/download/schoolplan-2021-2025/?wpdmdl=10361&refresh=658561bcc79711703240124>

⁶⁵ Islamitische Basisschool Al Iman Almere. 2023. “Notitie. Klas op de plank.” Geraadpleegd op 01-12-2023, via: <https://aliman.nl/download/notitie-klas-op-de-plank/?wpdmdl=11280&refresh=65c4f4c55d2e11707406533>

⁶⁶ Islamitische Basisschool Al Iman Almere. 2023. “Schoolplan 2023-2027.”, 8-11. Geraadpleegd op 11-12-2023, via: <https://aliman.nl/download/schoolplan/?wpdmdl=11475&refresh=6580e7c461ea01702946756>

⁶⁷ Katholieke Scholenstichting Utrecht. 2021. “Strategisch plan 2021-2025.” Geraadpleegd op 20-03-2023, via: https://ksuutrecht-live-cb962a96e18d4a1aa8e0c6-f401dec.aldryn-media.com/filer_public/46/bf/46bf6ba7-405d-4277-9668-c6900dad242/strategisch_plan_2021-2025_versie_11_def.pdf

Vanwege afkomst en financiële draagkracht leven mensen gescheiden van elkaar (4). KSU wil “[...] *staan voor ons katholieke gedachtengoed, voor inclusie en voor kansengelijkheid.*” (2). Dit doet ze door kinderen gelijk te behandelen en hen te leren anderen te respecteren. Hierbij hoort ook de volgende voorgenomen opdracht: “*Wij bieden wereldgericht onderwijs dat kinderen in staat stelt de wereld te begrijpen. We leren hen handelen vanuit democratische principes met oog voor een duurzame planeet en met zorg voor elkaar.*” (3). Deze aspecten laten een gerichtheid op de buitenwereld zien wat volgens KSU de kinderen goed zal voorbereiden op de veranderende wereld (4-5).

De aandacht die KSU besteedt aan de stijgende migratieachtergronden lijkt deels op de inleiding van de burgerschapswet van 2006, namelijk de multiculturele samenleving na de komst van migranten. Hierdoor lijkt die achterliggende notie voor KSU nog erg relevant. KSU gebruikt hierbij niet de term ‘multicultureel’ zoals bij de wetsinleiding en kerndoel 38 van 2006, maar spreekt over bijvoorbeeld een ‘diverse gemeenschap’ (5). Interessant is hierbij de genoemde ‘inclusie’ waar KSU voor wil staan. Wie of wat geïncludeerd moet worden, wordt niet toegelicht. Vanwege de focus op kansengelijkheid lijkt dit over de genoemde diverse gemeenschap te gaan. Hierbij kan ook worden bedoeld op de eigen katholieke gemeenschap. Of dit de intentie was, is onzeker maar zou duiden op een interessante toespeling naar legitimatie van de eigen identiteit binnen deze waarde.

Voortbouwend op de focus op de buitenwereld ziet KSU de scholen als oefenplaats voor de samenleving. Daarbij horen een democratische cultuur en vrijheid, gelijkheid en solidariteit (4). Deze beoogde ‘democratische cultuur’ staat nog niet in de wet, maar duidt op de invulling van KSU dat democratie bij burgerschap hoort. De intentie ‘vrijheid, gelijkheid en solidariteit’ lijkt te passen bij het ‘respect voor algemeen aanvaarde normen en waarden’ van kerndoel 37, omdat ze in de tekst gepresenteerd worden als onderdeel van de rechtstaat. De bedoeling achter de gebruikte termen wordt echter niet uitgewerkt, dus deze aanname kan niet worden bekrachtigd. Verder wordt het ‘leren kennen van verschillende achtergronden’ genoemd, herkenbaar in lid 3.c en doel 38. De intentie voor ‘duurzaam gedrag’ sluit aan bij kerndoel 39 om ‘met zorg om te gaan met het milieu’. Naast deze overeenkomsten met de wetteksten, geeft KSU aan daaraan voorbij te willen gaan:

Burgerschap is voor ons meer dan wat de huidige burgerschapsopdracht aan scholen oplegt. Wij werken aan actief burgerschap en sociale integratie en hebben aandacht voor verschillende achtergronden en culturen. Wij geloven dat gelijkheid ontstaat als

diversiteit en solidariteit vanzelfsprekend zijn. Veel van wat we voelen en denken vinden we terug in onze katholieke historie.

De terminologie ‘actief burgerschap en sociale integratie’ en ‘verschillende achtergronden en culturen’ komen overeen met de aanduidingen in 2006. Hieraan zijn ‘solidariteit’ en de verwijzing naar de katholieke identiteit toegevoegd. ‘Solidariteit’ lijkt een invulling van de wet door KSU vanuit de pluriforme samenleving, sociale integratie en het kennen en respecteren van verschillende achtergronden. Het concept van saamhorigheidsgevoel lijkt daaraan, zoals bedoeld, voorbij te gaan. Of deze interpretatie klopt met de koepels’ intentie is onzeker, omdat KSU niet uitlegt hoe ze verder wil gaan dan de wet.

Genoemd was ook de katholieke identiteit die aan de wet voorbij zou gaan. In het plan wordt nog twee andere keren expliciet naar de katholieke achtergrond verwezen. Dit is in de visie van de koepel, waar staat dat KSU’s “[...] *katholieke geschiedenis zorgt voor een stevige basis*” en dat ze handelt “*vanuit democratische principes en katholieke waarden en (...) verantwoordelijkheid [neemt] om te zorgen voor elkaar en voor een duurzame planeet.*” (2). Naast de bijzondere identiteit linkt deze zin aan kerndoel 34 van zorg voor anderen en doel 39 over zorg voor het milieu. Omdat de katholieke waarden niet verder uitgelegd worden, is lastig te zeggen wat KSU hiermee bedoelt. Daarmee lijkt het katholicisme te worden gezien als een vanzelfsprekend vertrekpunt waaraan burgerschapswaarden verbonden worden.

Het blijft daarom onduidelijk wat KSU precies verstaat onder ‘burgerschap meer dan de huidige opgelegde opdracht’. De burgerschapsuitingen komen veel overeen met de wet van 2006. Daarnaast worden de termen ‘inclusie’ en ‘solidariteit’ en de betekenis van de katholieke achtergrond binnen KSU’s ambities niet toegelicht.

1.4 Koersplan PCOU Willibrord augustus 2021-2025⁶⁸

Het document van PCOU Willibrord is gepubliceerd net na de burgerschapswetswijziging.

Allereerst zijn de visie en kernwaarden verwoord: “*Vanuit de christelijke grondslag wil PCOU Willibrord er zijn voor alle kinderen en jongeren. PCOU Willibrord wil bijdragen aan een inclusieve samenleving, een samenleving (...) waarin iedereen ertoe doet en meedoet. PCOU Willibrord respecteert alle geloofsovertuigingen, de scholen staan open voor*

⁶⁸ PCOU Willibrord. 2021. “Koersplan 2021-2025. Voor iedere leerling de beste ontwikkelkansen.”

Geraadpleegd op 20-03-2023, via: <https://www.pcouwillibrord.nl/bestanden/21-08-31-koersplan-2021-2025-pcou-willibrord-def.pdf>

iedereen.” (5). De hier genoemde ‘christelijke grondslag’ is de enige keer dat een expliciete referentie wordt gedaan naar de christelijke identiteit van de organisatie. Wat deze grondslag moet leren over (burgerschaps-)onderwijs wordt niet uitgelegd. Daarnaast is de term ‘inclusieve samenleving’ een interessante eigen invulling binnen burgerschap. Net als bij KSU wordt niet toegelicht wie waarin geïnccludeerd moet worden.

De koepel volgt de wetsinhoud in haar ambitie om leerlingen zich te laten ontwikkelen tot zelfbewuste burgers die kunnen bijdragen aan de maatschappij. Bij PCOU’s kernwaarden wordt geschreven over zorg voor en verbinding met elkaar. Dit komt overeen met het dragen van ‘zorg voor henzelf en anderen’ uit kerndoel 34. Verder wordt in het koersplan ruimschoots teruggekomen op waardering voor diversiteit. Dit lijkt op de inhoud van de wetsaanscherping waarin typen verschillen zijn uitgewerkt. De verschillen of ‘diversiteit’ waarmee PCOU Willibrord haar leerlingen mee wil laten kennismaken zijn echter niet verder gespecificeerd zoals in de wetsaanscherping wel is gedaan. Deze gelijkenis is daarom niet met zekerheid vast te stellen. Verder is een opvallend detail de opname van de VN-duurzaamheidsdoelen. Die worden genoemd als inspiratiebron, ondanks dat dergelijke verdragen niet in de burgerschapsopdrachten zijn opgenomen.

Tenslotte wordt verbinding gezocht met ouders en samengewerkt met de lokale omgeving om bij te dragen aan de ontwikkeling van de multiculturele stad en regio, wat overeenkomt met de notie van SLO dat de directe omgeving meespeelt in burgerschap (Bron 2006). Op deze intenties wordt echter niet verder ingegaan dan deze vermelding.

Het koersplan van PCOU Willibrord kent weinig uitgebreide burgerschapsvisie. De focus ligt op een duurzame planeet en een inclusieve samenleving. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de inhoud in de burgerschapsopdracht. De paar toegevoegde termen worden niet uitgelegd. De betekenis of toegevoegde waarde daarvan is daarom onduidelijk. Daarnaast valt de koepel niet op haar bijzondere identiteit terug, aangezien deze maar eenmaal en zonder uitleg voorkomt.

Conclusies uit de koersplannen van de koepels

Naast de conclusies die in de bovenstaande analyses staan, is het nuttig enkele uitkomsten gezamenlijk te bespreken zodat de verschillende koersplannen worden behandeld in relatie tot elkaar. Dit betreft zowel de mate van gelijkenis met de wettelijke opdrachten als de plek van de (bijzondere) identiteiten in de vier koersplannen.

Allereerst is in elk plan de burgerschapsopdracht herkenbaar aanwezig. Over het algemeen wordt veel gesproken over het leren kennen en respecteren van verschillen uit

kerndoel 37. Ook veel voorkomend zijn de pluriforme samenleving uit 3.a, het zorgen voor elkaar uit kerndoel 34 en zorgen voor de duurzame aarde van kerndoel 39. De wetsterminologie komt bij alle vier veel voor. Daarnaast zijn er enkele eigen termen toegevoegd. SPO, Stichting Noor en KSU gebruiken de term ‘democratisch’ als onderdeel van burgerschapsvorming. Ook gebruiken KSU en PCOU ‘inclusie’ en ‘diversiteit’. Wat zij daar onder verstaan leggen ze niet uit, wat het lastig maakt om deze keuze ten faveure van termen uit de wet te duiden.

Hiernaast is de gelegde nadruk op verbinding met elkaar als leerlingen en in de samenleving door Stichting Noor en PCOU interessant. Het wijst op een gerichtheid op de bredere samenleving. Dit kan lijken op de ‘solidariteit’ die KSU noemt, maar die term heeft de koepel niet uitgelegd dus de betekenis die zij daaraan hechten is onzeker. Deze gerichtheid sluit aan bij het aanhalen van maatschappelijke zaken door zowel KSU als Stichting Noor. Zij noemen grote verschillen tussen mensen als redenen voor het belang wat zij hechten aan hun (burgerschaps-)onderwijs. KSU noemt dit kansenongelijkheid en Noor ‘kloven’.

Deze overeenkomsten en verschillen leren dat de koepels veel van de inhoud en terminologie uit de wettelijke opdrachten hebben gebruikt in hun burgerschapsvisies. Daarnaast hebben zij in verschillende mate de ruimte genomen om eigen termen of focus toe te voegen. Ook verschilt hoe uitgebreid de burgerschapsvisies zijn uitgewerkt. De visie van PCOU is zeer beperkt. Er worden weinig woorden aan gewijd. Bij KSU en SPO zijn dat er meer. Er wordt duidelijk aandacht aan besteed. Stichting Noor doet dit vrij uitgebreid.

Dergelijke verschillen tussen de koepels zijn ook op te merken als het aankomt op de plek die de (bijzondere) identiteit krijgt binnen elk koersplan. Allereerst benoemt SPO de ambitie om respect voor ‘andere gezindten en meningen’ bij te brengen, wat een opvallend nuanceverschil bevat ten opzichte van het ‘respect voor andere religies en levensovertuigingen’ in de andere drie koersplannen. Onder andere deze nuance laat het open karakter van SPO zien.

Van de koepels met een bijzondere identiteit komt die bij PCOU het minst naar voren, aangezien het één keer genoemd maar nooit geduid wordt. De KSU refereert drie keer naar haar katholieke achtergrond. Die referenties laten zien dat de KSU haar religieuze identiteit ziet als een vertrekpunt voor haar handelen en waaraan burgerschapswaarden kunnen worden verbonden. Hier lijkt een vanzelfsprekendheid in te worden ervaren, aangezien de betekenis van de katholieke historie als basis of van bijvoorbeeld ‘katholieke waarden’ niet wordt toegelicht. Tot slot is de bijzondere identiteit van Stichting Noor het meest prominent aanwezig in dat koersplan. Haar islamitische normen en waarden worden expliciet benoemd

als leidraad en kader van waaruit het onderwijs en burgerschapsonderwijs worden (vorm-)gegeven. Typerend is het genoemde doel om leerlingen met behoud van hun islamitische identiteit te laten participeren in de multiculturele maatschappij. Voor deze koepel zijn beide sterk met elkaar verbonden en biedt de islamitische achtergrond meer diepgang in de burgerschapsvisie.

Deze en eerdere conclusies in het hoofdstuk laten zien dat de (bijzondere) identiteiten in wisselende mate terugkomen binnen het beleid over burgerschapsvorming van de schoolkoepels. Voordat hier verklaringen worden geformuleerd, volgt eerst de behandeling van de scholen toebehorend aan de koepels.

2. Schoolgidsen van vier scholen

Om de koersplannen van de Utrechtse schoolkoepels aan te vullen wordt per koepel ingezoomd op een toebehorende school. Bij elke school worden twee schoolgidsen vergeleken, namelijk 2019-2020 van voor de wetsaanscherping en de bij aanvang van deze thesis meest recente gids van 2022-2023.⁶⁹ Met deze analyse van de omgang met de burgerschapsopdracht en de plek van de identiteiten daarbij wordt duidelijk hoe scholen van de vier onderzochte onderwijsidentiteiten hun burgerschapsonderwijs vormgeven. De relevante gidsonderdelen identiteitsomschrijving, kernwaarden en burgerschap worden belicht.

2.1 Schoolgidsen van openbare basisschool Waterrijk⁷⁰

OBS Waterrijk omschrijft zichzelf in beide gidsen nadrukkelijk als school met een open karakter die leerlingen van alle (geloofs-)achtergronden verwelkomt. Kennismaking met en respect voor diversiteit ziet Waterrijk als zeer belangrijk in de pluriforme samenleving (2019-2020, 7). Uit de gids wordt duidelijk dat die ‘ontmoeting’ met anderen of andere overtuigingen een belangrijk aspect binnen de school is. Het gebeurt bijvoorbeeld via onderwijskundige aandacht voor verschillende (religieuze) feesten. Kerndoel 38 wordt

⁶⁹ Ten behoeve van leesbaarheid van de paragrafen zijn voetnoten weggelaten bij citaten of parafrasen uit de gidsen. In plaats daarvan wordt na een eerste correcte voetnoot gebruikgemaakt van referenties met het jaartal van de gids met eventueel paginanummer binnen het kopje van de betreffende basisschool. Bijvoorbeeld: naar pagina drie van de schoolgids van Waterrijk uit 2019-2020 wordt in de paragraaf over Waterrijk gerefereerd met (2019-2020, 3).

⁷⁰ Waterrijk. 2019. “Schoolgids van Openbare Basisschool Waterrijk.” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: <https://obswaterrijk.nl/wp-content/uploads/2019/09/Schoolgids-20192020.pdf> en: Waterrijk. 2022. “Schoolgids 2022-2023 Waterrijk.” Geraadpleegd op 15-03-2023. De schoolgids van Waterrijk 2022-2023 is niet meer online beschikbaar. Ter verificatie van de onderzoeksresultaten kan dit document worden opgevraagd bij de onderzoeker.

daarbij expliciet benoemd, het leren respecteren en omgaan met geestelijke stromingen uit het multiculturele Nederland (2019-2020, 8; 2022-2023, 4). Verdere referentie naar levensbeschouwingen wordt gedaan bij het Vormingsonderwijs. Dit onderwijs wordt op elke openbare basisschool aangeboden wanneer zeven of meer ouders hierom vragen, in de richtingen boeddhisme, hindoeïsme, humanisme, islam, katholicisme of protestants christendom (2019-2020, 18; 2022-2023, 5). Uit deze onderdelen in de gidsen kan worden opgemaakt dat de school zich bewust is van haar openbare identiteit. Er wordt een openheid beoogd tussen leerlingen onderling en in de samenleving. Bovendien is er aandacht voor verschillende levensovertuigingen, zonder dat er speciale aandacht naar een specifieke religie uitgaat.

In de eerste gids komt burgerschap ter sprake bij de methode van de Vreedzame School. Dit wordt in elke jaargang gebruikt om de *“klas en school tot een democratische gemeenschap te maken, waarin iedereen zich betrokken en verantwoordelijk voelt”* (2019-2020, 17), zodat leerlingen zich ontwikkelen tot *“bewust democratische burgers”* (*idem.*). Uitgangspunten binnen de methode van de Vreedzame School zijn; horen bij elkaar, omgaan met conflicten, luisteren, je steentje bijdragen, verschillend zijn en hart hebben voor elkaar. Herkenbare burgerschapscomponenten hierbinnen zijn sociale integratie, pluriforme samenleving, actief burgerschap en kerndoel 34 van zorg dragen voor zichzelf en anderen. Opvallend is dat in de gids van 2019-2020 naast deze methode en daarbij behorende doelen niet op burgerschapsvorming wordt ingegaan.

In de gids van 2022-2023 wordt de schoolidentiteit aangevuld met een nieuw schoolkenmerk: ‘democratisch burgerschap’ (4), wat overeenkomt met lid 3.b en 3.c in de wetzaanscherping. Daarnaast komt een toegevoegde missie van het bieden van een fysiek en sociaal veilige schoolomgeving overeen met lid 3a. Hiertoe heeft Waterrijk met haar leerkrachtenteam een ‘grondwet’ opgesteld als basis voor actie en besluitvorming (2022-2023, 35). Ook is naar lid 3.a gekeken, over kennis van de Grondwet en fundamentele, democratische rechten. In de nieuwe schoolgids staan ambities opgesteld om leerlingen bij te brengen om democratisch en respectvol met elkaar om te gaan, verantwoordelijkheid te nemen, te participeren in de samenleving en kennis te hebben van democratische instituties, grondrechten en principes (2022-2023, 13). Deze aspecten laat zien dat de hernieuwde burgerschapsopdracht ter harte is genomen.

Aanvullend wordt het opvoeden tot burger beschreven als een belangrijk doel van onderwijs, zoals ook beschreven in de visie van haar koepel, SPO. Hieraan zijn acht basiswaarden toegevoegd als focus. Dit is de rij waarden die, zoals we zagen in hoofdstuk

één, in het Toetsingskader 2021 zijn opgenomen; vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie (2022-2023, 13). Met deze ontwikkelingen wordt duidelijk dat burgerschapsvorming in de gids van 2022-2023 uitgebreider aan bod komt dan in de eerdere. Dit laat zien dat de school actief met de wetsvernieuwing aan de slag is geweest.

2.2 Schoolgidsen van islamitische basisschool Al Hambra⁷¹

Al Hambra leunt sterk op haar islamitische achtergrond. Dit is te zien aan de regelmatige expliciete verbanden tussen aspecten van de islam en de missie, (burgerschaps-)visies en onderwijs in de school. Het islamitisch denk- en werkkader wordt in beide gidsen genoemd als de basis van waaruit de andere onderwijsaspecten worden benaderd. Ook wordt dat kader gezien als leidraad in het scheppen van een basis waarbij iedereen erbij hoort, iedereen gelijkwaardig is en waar respectvol wordt omgegaan met andermans normen en waarden. Deze aspecten lijken in terminologie en inhoud op het burgerschap in de wetsopdrachten. Vanwege die gelijkenis lijkt de islamitische achtergrond een vloeiende overgang te bieden naar enkele burgerschapsonderdelen.

Wij vinden het belangrijk om vanuit een specifiek levensbeschouwelijk kader onze leerlingen te begeleiden in hun ontwikkeling en een stevige basis te bieden in deze pluriforme maatschappij. Dat levensbeschouwelijk kader is bij ons de Islam. Wij putten hieruit om onze leerlingen waarden, normen, sociale vaardigheden en burgerschapszin bij te brengen. (2019-2020, 5)

Duidelijk is dat de islam voor de school van toevoegende waarde is voor burgerschapsvorming. Dit wordt nog geïllustreerd door Al Hambra's gebruik van diverse citaten uit de Hadith en Koran verspreid over beide documenten. Deze bevatten een Nederlandse tekstvertaling met een toegevoegde duiding vanuit het perspectief van de school. Een voorbeeld is het citaat onder de schoolmissie: *“Het is niet toegestaan voor een moslim om zijn broeder meer dan drie dagen links te laten liggen, en dat ze zich van elkaar afwenden*

⁷¹ Al Hambra. 2019. “Schoolgids 2019-2020.” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: <https://scholenopdekaart.nl/api/v1/bijlage/23279/b625586d-e3ec-44eb-95a2-c5aee2ffc63d/> en: Al Hambra. 2022. “Schoolgids 2022-2023.” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: <https://ibsalhambra.nl/download/schoolgids-2022-2023/?wpdmdl=10379&refresh=65f3871d48ea91710458653>

als ze elkaar ontmoeten. De beste van hen is degene die de ander het eerste groet (Hadith)”. Deze wordt ernaast uitgelegd met: “*We lossen ruzies op met praten en helpen elkaar daarbij.*” (2019-2020, 8). Zo bieden de citaten met duiding meer diepgang bij de verschillende inhoudelijke paragrafen van de schoolgidsen. De strekking van de inhoud van deze referenties met uitleg door de school vallen samen te vatten als; erbij horen, zorgen voor elkaar, ruzies oplossen en verschillen waarderen. Hierin is de gelijkenis met aspecten uit de burgerschapsopdrachten wederom groot. Dit laat zien dat de school actief bezig is geweest om haar religieuze achtergrond en burgerschap aan elkaar te verbinden.

Het bijbrengen van de genoemde burgerschapszin wordt gedaan door middel van de methode Vreedzame school. Daarmee besteedt de school aandacht aan sociaal-emotionele ontwikkeling, aan conflictoplossing en aan actief burgerschap en sociale integratie (2019-2020, 15). Deze bewoordingen komen overeen met de burgerschapsopdracht van 2006. Daarnaast ambieert Al Hambra om via de Vreedzame school “[...] *sociale en maatschappelijke competenties en democratisch burgerschap te laten ontwikkelen.*” Deze bewoording in de gids van 2019-2020 is opvallend, omdat ‘sociale en maatschappelijke competenties’ en ‘democratisch’ door de overheid pas in lid 3.b van de wetsaanscherping van 2021 worden gebruikt. Dit geldt ook voor de later genoemde ambitie om een veilig schoolklimaat te creëren, wat vooruitloopt op lid 3a van de wetsaanscherping. Tot slot valt op dat respect voor verschillen van mensen in “[...] *ras, status, handicap, cultuur of geloof*” (2019-2020, 8) wordt genoemd. Een dergelijke opsomming van type verschillen is ook pas bij de wetsaanscherping aan de opdracht toegevoegd. Deze verschillende aspecten waarin Al Hambra in 2019-2020 vooruitloopt op de wetsaanscherping laten een eigen invulling door de school zien die verder gaat dan de wet destijds. Dit doet vermoeden dat de school actief bezig is geweest met het zelf uitwerken van de burgerschapsopdracht.

In de schoolgids van 2022-2023 is de paragraaf ‘burgerschapsonderwijs’ toegevoegd, welke er in de gids van 2019-2020 nog niet was. In deze paragraaf is de letterlijke wettekst van 2021 opgenomen. Volgens Al Hambra geeft de school thematisch vorm aan het burgerschapsonderwijs, gekoppeld aan haar identiteit. De thema’s zijn; ‘democratie’, ‘vrijheid (van meningsuiting)’, ‘gelijkwaardigheid en solidariteit’, ‘respect en begrip voor elkaar’, ‘wereldgodsdiensten’, ‘verdraagzaamheid en afwijzen van onverdraagzaamheid’, ‘afwijzing van discriminatie’, ‘autonomie’ en ‘verantwoordelijkheidsbesef’ (2022-2023, 17). Deze zijn deels overeenkomend en deels iets breder dan de basiswaarden uit Toetsingskader 2021. Voor een diepgaandere behandeling van deze thema’s wordt verwezen naar een memo die met de ouders wordt gedeeld. Deze memo is niet openbaar beschikbaar. Het is interessant

dat gesproken wordt over een directe koppeling van deze thema's met de schoolidentiteit. Dit wijst er wederom op dat Al Hambra een sterke relatie ziet tussen de burgerschapsopdracht en de bijzondere identiteit. Vanwege de missende uitwerking in de schoolgids van hoe dit vorm krijgt in het onderwijs kan op basis hiervan echter weinig worden gezegd over Al Hambra's omgang met deze wetsaanscherping.

2.3 Schoolgidsen van katholieke Gertrudisschool⁷²

De Gertrudisschool is een Daltonschool⁷³ met een katholieke grondslag. Die katholieke basis benadrukt de school enkele keren. *“Inspiratie (bezieling) voor het pedagogisch-didactisch handelen vinden we traditioneel bij het voorbeeld, Jezus van Nazareth, zoals die in de Bijbel beschreven staat.”* (2019-2020, 8). Wat de putting uit dit voorbeeld betekent, wordt echter niet toegelicht.

De school zegt er belang aan te hechten kinderen in de katholieke identiteit te onderwijzen, wat wordt gedaan via Bijbelverhalen, katholieke feesten en liederen. Ook wordt aandacht besteed aan andere wereldgodsdiensten en levensbeschouwingen om deze te leren kennen en respecteren. Geschreven wordt dat de midden- en bovenbouw via thema's de spirituele kant van het leven leren kennen en dat zij nadenken over *“[...] het leven, God, cultuur en de mensen”* (2019-2020, 16). Respect, erkenning en verdraagzaamheid van andere inspiratiebronnen wordt gezien als vanzelfsprekend (2019-2020, 8). Dit is zeer passend binnen lid 3.a, 3.c en kerndoel 38 van de burgerschapsopdracht waarin opgroeien in een pluriforme samenleving en het aanleren van kennis en respect voor verschillende culturen, achtergronden en voor geestelijke stromingen staan.

De school lijkt ook voorbij te willen gaan aan de normen en waarden uit haar katholieke grondslag: *“[...] in ons pedagogisch-didactisch handelen zijn we bezig met waarden die zonder begrenzing van enig kerkelijk instituut als algemeen geldend worden beschouwd.”* (2019-2020, 8). Dit is een verwijzing naar burgerschap en de 'algemene basiswaarden' zoals in de burgerschapswet staat. De Gertrudisschool noemt de volgende

⁷² Gertrudisschool. 2019. “Schoolgids Gertrudis 2019-2020.” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: https://ksugertrudis-live-e760e90513f24860a86e1-a3a0124.aldryn-media.io/filer_public/bc/3b/bc3b88ba-1635-4f75-96c3-85cf46341786/schoolgids_2019-2020.pdf en: Gertrudisschool. 2022. “Schoolgids 2022-2023 KBS Gertrudis.” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: https://ksugertrudis-live-e760e90513f24860a86e1-a3a0124.aldryn-media.io/filer_public/e3/dd/e3dd87b1-bfe4-40ab-8fe9-a991c538412c/schoolgids_gertrudisschool_2022-2023.pdf

⁷³ Een Daltonschool werkt volgens de volgende vijf kernwaarden; zelfstandigheid, verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en een ander, samenwerking, borging en reflectie. De uitgangspositie is dat kinderen al veel zelf kunnen en dat de school oog heeft voor eigen leerstijlen (2019-2020, 5-6).

waarden belangrijk in de school; betrokkenheid, dankbaarheid, veiligheid, vertrouwen, respect en verantwoordelijkheid (2019-2020, 8). Hiernaast volgt de Gertrudisschool in haar beschrijving van burgerschapsonderwijs de speerpunten van haar koepel, waardoor er nadruk ligt op het leren van vaardigheden voor actief burgerschap en op de ‘basiswaarden gelijkwaardigheid en diversiteit’ (2019-2020, 18-19). Deze genoemde waarden zijn een interessante aanvulling op de burgerschapsopdracht waarin geen waarden zijn gespecificeerd. Daarnaast komen alleen ‘respect’, ‘verantwoordelijkheid’ en ‘gelijkwaardigheid’ overeen met de waarden die in Toetsingskader 2021 zijn opgenomen. Uit deze eigen aanvullingen is af te leiden dat de school actief bezig is geweest om een eigen invulling van burgerschap te formuleren. Er wordt echter niet toegelicht waar de toegevoegde termen vandaan komen.

Aan de hand van de zojuist genoemde waarden wordt verder ingegaan op wat de school doet aan burgerschapsvorming. Leerlingen doen kennis op over de staatsinrichting, oefenen in het omgaan met diversiteit, leren dat zij onderdeel uitmaken van een groter geheel en leren hun mening te verdedigen met behoud van respect voor andere meningen. Ze worden ook bijgebracht zich verantwoordelijk te voelen om bij te dragen aan een goede samenleving (2019-2020, 19). Deze aspecten komen overeen met kerndoel 36, lid 3.a en kerndoel 38.

In de gids van 2022-2023 is dit op meerdere punten aangevuld. Een toegevoegd kenmerk is een ‘veilig schoolklimaat’, wat met lid 3a van 2021 overeenkomt. Daarnaast wordt in de nieuwe gids de katholieke identiteit genoemd als dagelijkse bron van waaruit gewerkt wordt, met de toevoeging een ‘moderne’ katholieke basisschool te zijn. Er wordt niet ingegaan op de betekenis hiervan. Wat wel uitgebreid wordt uitgelegd zijn de doelstellingen in deze schoolgids.

We willen de leerlingen kennis laten maken de wereld om ons heen en deze beter leren begrijpen. Van de eigen straat, wijk, stad, land, werelddeel tot kennis en inzicht in de plaats van de aarde in het heelal. We brengen ze in contact met diverse landen en landstreken, godsdiensten en culturen, bestaanswijzen en bestaansproblemen, verschillende leefmilieus en de belangrijke episoden uit de wereldgeschiedenis. We willen leerlingen het besef bijbrengen dat de mensheid een geheel vormt en dat eigenbelang soms moet wijken voor algemeen belang. Dat mensen ondanks vele verschillen aan elkaar gelijkwaardig zijn. Dat is wat we bedoelen met ‘verantwoordelijk wereldburger.’ (2022-2023, 10)

Deze passage laat zien dat de school actief bezig is geweest met uitzoeken wat burgerschap volgens hen omvat, aan de hand van de hernieuwde opdracht. Het raakt daarin aan de concepten kennis van burgerschap uit 3.a, pluriforme samenleving en sociale cohesie uit 3.b, en gelijke behandeling uit 3.c. Daarnaast komt de uitleg bij de nieuw toegevoegde kernwaarde ‘rust en veiligheid’ overeen met de veilige omgeving uit lid 3a van de aangescherpte burgerschapsopdracht. Deze overeenkomsten laten zien dat de Gertrudisschool de wetsaanscherping sterk heeft betrokken binnen de burgerschapsonderdelen van haar nieuwe schoolgids.

Tot slot lijkt de school de sociale en maatschappelijke competenties uit lid 3.b van 2021 te hebben ingevuld met het volgende: het op een goede manier leren omgaan met anderen en leren positief bij te dragen aan de samenleving via samenwerken, ruzies oplossen en zelfredzaamheid (2022-2023, 25-26). Met deze concretere invulling formuleert de school haar eigen interpretatie van de opdracht.

2.4 Schoolgidsen van protestantse Lukasschool⁷⁴

Allereerst wordt vastgesteld dat de Lukasschool binnen de PCOU valt, waarmee het een christelijke levensvisie heeft. Wat die levensvisie inhoudt of betekent voor de koepel of school wordt niet uitgelegd. Verder wordt alleen naar haar christelijke achtergrond gerefereerd bij het ‘identiteits- en ontmoetingsonderwijs’. Dat onderwijs besteedt aandacht aan de eigen religie en geloofsbeleving. Ook gaat aandacht uit naar andere religieuze tradities in de Nederlandse samenleving, waarbij de nadruk ligt op overeenkomsten (2019-2020, 17). Dit lijkt op het burgerschapsaspect ‘pluriforme samenleving’ uit de wet omdat gefocust wordt op de diversiteit tussen mensen. Echter gaat dit onderwijs over ontmoeting en diversiteit in religies, zonder dat andere diversiteitsaspecten van mensen worden betrokken. Daardoor komt het meer overeen met lid 3.c van 2006 waarin het aanleren van respect voor en kennis van religieuze verschillen staat. Dit getuigt van ofwel een smal perspectief op pluriformiteit, ofwel een bewust gelegd zwaartepunt op religie vanuit de protestantse schoolidentiteit. De gidsen bevatten hiervoor geen uitleg.

Naast deze insteek rondom (wereld)religies wordt in de gidsen genoemd dat wordt gefocust op erkenning voor elkaar, op met aandacht naar elkaar luisteren en op andere

⁷⁴ Lukasschool. 2019. “Lukasschool. Leren met plezier en ambitie!” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: <https://www.lukasschool.nl/site/algemeen/files/Schoolgids-Lukasschool-19-20.pdf> en: Lukasschool. 2022. “Lukasschool. Leren met plezier en ambitie!” Geraadpleegd op 15-03-2023, via: <https://www.lukasschool.nl/site/algemeen/files/Schoolgids-Lukasschool-22-23.pdf>

meningen respecteren. “*Iedereen doet bij ons mee.*” (2019-2020, 5). De school wil eraan bijdragen dat leerlingen een fijne plek vinden in de samenleving. Dit getuigt van een doelstelling van sociale integratie uit wet 2006.

Opmerkelijk is dat deze focus niet ingeleid wordt als onderdeel van burgerschapsonderwijs. De gidsen noemen ‘burgerschap’ in één alinea, gecombineerd met ‘sociaal-emotionele ontwikkeling’. Die alinea gaat in op de houdingen en vaardigheden die leerlingen moeten helpen zich staande te houden in de huidige complexe samenleving, zoals omgaan met conflicten (2019-2020, 18; 2022-2023, 19). Dit lijkt op de ‘sociale en maatschappelijke competenties’ van wet 2021, hoewel de sociaal-emotionele ontwikkeling wordt omschreven als gericht op zelfredzaamheid van kinderen in en buiten de school (*idem.*). Burgerschapsdoeleinden zoals sociale cohesie of actief burgerschap komen hier dus niet in voor.

De genoemde houdingen en vaardigheden worden aangeleerd via de methode Vreedzame school. Die methode moet ook voor het nagestreefde veilige schoolklimaat zorgen (2019-2020, 4; 2022-2023, 4). Dit aspect lijkt op lid 3.a van de wetsaanscherping, hoewel naast deze benoeming niet wordt ingegaan op hoe dit eruit ziet zoals de wet wel doet. Waar de schoolgidsen van de andere scholen uitleg geven wat de Vreedzame school inhoudt, noemt de Lukasschool deze methode zonder toelichting van de inhoud of toepassing ervan.

Wat bij deze school opvalt, is dat de schoolgids van 2022-2023 voor het overgrote deel letterlijk overeenkomt met die van 2019-2020. Er zijn een handvol verschillen op het gebied van praktische regelingen of het kennisonderwijs. Eén verschil wat linkt aan deze thesis is de nu ontbrekende taalles voor ouders, wat voorheen een stap was richting sterker oudercontact en richting burgerschap verder buiten de schooldeuren.

Conclusies uit de schoolgidsen

Naast de conclusies die binnen de bovenstaande schoolgidsanalyses zijn verwerkt, worden nu enkele bevindingen gezamenlijk besproken in hun mate van gelijkenis met de wetsopdrachten en de plek van de (bijzondere) identiteiten.

Ten eerste worden de concepten uit de wetteksten inhoudelijk in wisselende mate geïmplementeerd bij de vier scholen. Overeenkomend is dat in elke gids het bijbrengen van respect voor en kennis van verschillende religies en overtuigingen wordt genoemd. Daarnaast wordt over het algemeen ingegaan op de school als gemeenschap en de ambitie om kinderen voor te bereiden op een pluriformiteit in de samenleving. Dit betekent dat de scholen een overeenkomende focus hebben op de omgang van kinderen met de verschillen tussen mensen

in de context van Nederland. De strekking hiervan is overeenkomend met de globale intenties van de burgerschapsopdrachten, namelijk het samenleven van verschillende burgers binnen de Nederlandse maatschappij. De verschillen tussen de scholen hierin zijn enkele variaties in terminologie en inhoudelijke focus, zoals in de bovenstaande paragrafen naar voren is gebracht.

Ten tweede zijn er verschillen in de mate waarin aandacht aan burgerschapsvorming wordt besteed. Op enkele vermeldingen na doet de Lukasschool er niets mee, terwijl Al Hambra veelvuldig terugkomt op burgerschap en normen en waarden. Waterrijk en Gertrudis zitten hier tussenin. Zij gaan namelijk in meerdere hoofdstukken in op burgerschapsonderwijs. Echter mist daarbij regelmatig een verdiepende uitleg die vertelt waarom op een bepaalde waarde wordt gefocust of hoe een gekozen focus relateert aan burgerschap. Het klopt dat een dergelijke uitleg mist bij de paragraaf ‘burgerschapsonderwijs’ met ingeplakte wetsaanscherping in de schoolgids van 2022-2023 van Al Hambra. Desondanks gaat Al Hambra meer in op burgerschap gezien de hogere mate van burgerschapsreferenties door beide documenten heen.

Tot slot is er een variërende mate waarin de schoolidentiteiten terugkomen in de schoolgidsen. OBS Waterrijk benoemt haar open karakter en legt nadruk op het respecteren en leren kennen van verschillende overtuigingen en meningen, in tegenstelling tot de drie bijzondere identiteiten waar daarbij nadruk ligt op religieuze verschillen. Het is echter enigszins lastig om precies vast te stellen in hoeverre Waterrijk op haar openbare identiteit leunt, omdat er niet zulke duidelijke identiteitsreferenties zijn als bij de bijzondere identiteiten.

Bij Al Hambra speelt de identiteit een zeer grote rol aangezien zij voortdurend verwijzen naar het islamitische kader. Zij leggen bovendien verbindingen tussen burgerschapsconcepten en waarden binnen de islam, zoals via de eerder toegelichte Hadith-citaten met duiding. Interessant is ook dat in de 2022-2023 gids expliciet wordt genoemd dat burgerschap op thematische wijze gekoppeld wordt aan de islamitische identiteit. Deze expliciete verbindingen contrasteren met de manier waarop de bijzondere identiteit van de Gertrudisschool terugkomt in haar gidsen. Daarin wordt de katholieke identiteit aangehaald als vertrekpunt van haar onderwijsbenaderingen, terwijl vervolgens de katholieke achtergrond of waarden niet worden gebruikt bij de uitleg van burgerschapsonderdelen. Hun basering op de katholieke traditie en inspiratie uit Jezus zijn namelijk losse statements, zonder verbinding aan een burgerschapsconcept. De identiteit lijkt daarom voornamelijk aanleiding voor het willen bijbrengen van kennis van en respect voor religies, meer dan aspecten in de

burgerschapsopdracht. Dit laatste geldt ook voor de gidsen van de Lukasschool waarin staat dat aandacht wordt besteed aan het leren kennen en respecteren van de eigen en andere wereldreligies en overtuigingen. Het is interessant dat de drie bijzondere identiteiten expliciet benoemen respect voor religies en religieuze verschillen bij te willen brengen. Die extra aandacht voor (de eigen) religie kan wijzen op een legitimering van de eigen religieuze identiteit als minderheidsgroep binnen de samenleving. De volgende paragraaf zal ingaan op deze observatie.

De invloed van (bijzondere) identiteiten uit de casus op de burgerschapsvorming

Uit de analyse van de gehele casus van koepels en scholen is naar voren gekomen dat de bevindingen bij de vier typen koepels overeenkomen met de bevindingen bij de bijbehorende vier scholen. Daarnaast kwam naar voren dat tussen de vier identiteitstypen de interactie tussen de schoolidentiteit en de opdracht in sommige aspecten overeenkomen, maar dat er daarin ook verschillen tussen de typen zijn. Dit valt als volgt samen te vatten: de islamitische organisaties verbinden hun identiteit sterk aan burgerschapsvorming en zien die als een verrijking aan de burgerschapsconcepten, de katholieke organisaties expliceren geen verbinding tussen burgerschap en hun identiteit en de protestantse gaan zowel weinig in op burgerschap als op hun identiteit. Bij de openbare identiteit wijst de analyse erop dat deze organisaties bewust focussen op hun open karakter en op diversiteit en inclusie zonder religie te benadrukken. Daarnaast zijn over het algemeen veel overeenkomstige burgerschapsnormen en waarden te vinden in de verschillende beleidsdocumenten, zowel inhoudelijk als terminologisch. Dit gaat bijvoorbeeld om toespelingen op de ‘pluriforme samenleving’ en bepleit respect voor verschillen.

De uiteenlopende mate van verbinding die de vier organisaties leggen tussen burgerschap en hun identiteit is een interessante bevinding. Deze differentiatie lijkt te maken te hebben met de bejegening tegenover de verschillende identiteiten die we in binnen het politieke debat hebben gezien in het vorige hoofdstuk. De openbare identiteit wordt niet bevraagd en besteedt daarom gemiddelde aandacht aan burgerschapsonderwijs. Dat wil zeggen dat verschillende burgerschapscomponenten zijn opgenomen in de beleidsdocumenten zonder uitgediepte explicaties daarvan. De islamitische identiteit is zeer bevraagd in politiek en maatschappelijk debat (Beemsterboer 2018). De sterke verwevenheid tussen haar identiteit en burgerschapsvorming wijst op het willen bewijzen dat de islam van toegevoegde waarde kan zijn op burgerschap. De organisaties presenteren hun islamitische achtergrond als een positieve bijdrage aan de Nederlandse burgerschapsvorming op de

school. Hiermee lijken de organisaties van deze identiteit hun achtergrond te willen legitimeren. Deze observatie zal verder worden uitgewerkt in de onderstaande paragraaf 3. *Relatie tot publiek debat.*

De katholieke organisaties nemen hun achtergrond als expliciet vertrekpunt, maar verbinden het weinig aan burgerschapsvorming. Dit laat zien dat de school haar identiteit wel moet legitimeren, maar dat haar capaciteiten om burgerschap te onderwijzen niet worden bevraagd zoals bij de islam wel het geval is. Niet bevraagde capaciteiten geldt ook voor de protestantse identiteit die niet dieper ingaat op haar achtergrond. Het gebrek aan die verdiepingsslag laat zien dat de protestantse school van de bijzondere identiteiten het minst bevraagd wordt in de Nederlandse samenleving. Dit is herleidbaar naar de ontwikkelingen van religieuze tolerantie in de Nederlandse geschiedenis, waarbij het katholicisme minder tolerantie genoot dat het meer prevalentie protestantisme (Van Dam 2019). De algemene bejegening tegenover de verschillende bijzondere onderwijsidentiteiten in het politieke debat blijken zich te vertalen naar verschillende niveaus van incorporatie van de identiteit in de burgerschapsvisies.

3. Relatie tot literatuur

Uit de literatuur behandeld in hoofdstuk één zijn verschillende zaken naar voren gekomen die raken aan de bovenstaande analyse van de schoolkoepels en -gidsen. Dit betreft de lastige definiëring van ‘burgerschap’, uitdagingen bij de ontwikkeling van burgerschapscurricula en de (betwijfelde) plaats van bijzondere schoolidentiteiten. Dit laatste aspect wordt behandeld in de onderstaande paragraaf 4. *Relatie tot publiek debat*, omdat dat een prominent onderdeel is van het publiek debat. Die paragraaf biedt de gepaste ruimte voor de daarbij relevante politieke context.

Allereerst liet de literatuur zien dat een onbetwistbare definiëring van ‘burgerschap’ ondoenlijk is. De invulling ervan is altijd onderhevig aan verschillende interpretaties en perspectieven, of dat nu religieuze of andere levensvisies zijn (Nieuwelink 2023, 13). Een variëteit aan burgerschapsinvullingen kwam dan ook duidelijk naar voren uit de analyses. Dit is bijvoorbeeld het geval waar KSU en PCOU ‘inclusie’ en ‘diversiteit’ gebruiken in hun burgerschapsvisies en de andere twee niet, of waar Stichting Noor, KSU en PCOU ingaan op duurzaamheid en SPO niet. Hiernaast wordt door alle vier belang gehecht aan het samenleven van mensen met verschillende achtergronden, gezien bijvoorbeeld de nadruk op kennis maken met en respect voor verschillen in elk van de documenten. Dit laat een bepaalde basis

aan overeenkomsten zien tussen de verschillende koepels en scholen, terwijl toch ruimte is voor een eigen focus.

Zowel deze overeenkomsten als verschillen vallen te verklaren. De interpretaties door de koepels en scholen tonen overeenkomsten omdat ze zijn gebaseerd op de wetgeving en handreikingen, maar verschillen van elkaar doordat ze voortkomen uit het eigen discours van de organisaties. Die discours is gevormd via de eigen algemene onderwijsvisie en (bijzondere) identiteit en bepaalt wat als belangrijk en minder belangrijk wordt gezien in het onderwijs en uit de burgerschapsopdracht. Vanuit dit verschil in discoursen en de vrijheid die de wet geeft om eigen interpretaties te hanteren, is het logisch dat de invulling van burgerschap niet vast staat en dus geen vaste definitie heeft.

Ten tweede benadrukte de literatuur dat er veel vraag was naar verduidelijking van de burgerschapsopdracht vanuit schoolleiders en docenten (Eidhof en Kruijer 2016; Leeman et al. 2020). De verheldering die de kerndoelen in 2006 hadden moeten bieden, was niet concreet genoeg (Rijter 2010). Ook de vernieuwde wet biedt geen concreet curriculum, omdat dat zou ingaan tegen de scholenvrijheid van artikel 23. Dit maakt dat er nog altijd een grote rol is weggelegd voor de scholen om met burgerschap aan de slag te gaan (De Groot, Daas en Nieuwelink 2022). In deze thesis zijn individuele scholen onderzocht binnen de koepels. Daarmee kon worden ingegaan op de vraag of burgerschapsinvullingen in recente jaren verder zijn ontwikkeld aan de hand van de wetsaanscherping van 2021. Volgens de overheid moest die namelijk meer duidelijkheid bieden, waarmee burgerschapsvisies deugdelijk konden worden uitgewerkt.⁷⁵

Uit de vergelijking tussen de schoolgidsen van voor en na de nieuwe wet komt naar voren dat de scholen na de wetswijziging weinig veranderingen hebben aangebracht in hun burgerschapsbenaderingen. Zo heeft OBS Waterrijk de term ‘democratisch’ toegevoegd, maar wordt burgerschap verder vooral nog gerealiseerd binnen de al gebruikte methode Vreedzame school. Bij Al Hembra is te zien hoe de letterlijke wettekst is overgenomen zonder die te duiden. Dit laat zien dat de wet nog geen verdieping oplevert en kan betekenen dat het de school niet duidelijk was hoe ze invulling aan deze wet konden geven. Het verschil bij de Gertrudisschool is ook minimaal. Hier is voornamelijk een focus toegevoegd op een veilig schoolklimaat zoals het nieuwe lid 3a voorschrijft. Tot slot is er bij de Lukasschool geen verschil tussen het burgerschap in hun gidsen. De school gaat er in beide gidsen amper

⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs. 2021. “Wettelijke opdracht burgerschap.” Geraadpleegd op 13-03-2024, via: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/wettelijke-opdracht>

op in, wat indicatief kan zijn van handelingsverlegenheid bij schoolleiders en docenten aangezien ze niet met de (vernieuwde) opdracht aan de slag zijn gegaan. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen.

Deze verschillende constatering bij de vier scholen laten zien dat er weinig is veranderd. De vernieuwde wettekst op zichzelf geeft scholen dus weinig extra richting. De scholen laten in hun documenten zien dat ze elk bezig zijn met burgerschap en met hoe dat binnen hun schooltype uitdrukking krijgt, alleen lijkt de wetsaanscherping hier nog geen effect op te hebben.

4. Relatie tot publiek debat

Uit de behandelde politieke debatten in hoofdstuk twee bleek dat er een aanhoudende politieke impasse bestaat waarin de vrijheid van stichting en inrichting van onderwijs van grondwetsartikel 23 beperkend is voor de mate waarin de overheid de burgerschapsopdracht kan vormgeven. Hierdoor is de aangescherpte opdracht van 2021 uitgebreider en specifiek, maar bevat het geen concreet curriculum. Hoofdstuk twee liet zien dat er drie politieke standpunten herkenbaar zijn ten opzichte van de status van artikel 23 en diens invloed op de wettelijke burgerschapsopdracht. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de resultaten uit bovenstaande analyses in relatie tot deze politieke context. Daarmee wordt dit politieke spanningsveld gerelateerd aan de inzichten uit de beleidsvorming door de koepels en scholen uit de casus.

Allereerst een korte herhaling van de drie standpunten. De eerste positie bepleit een modernisering van artikel 23 waarmee de schoolinvloed wordt ingeperkt. De hierbij behorende partijen zijn de D66, SP, PvdA en GroenLinks. De tweede positie zijn de partijen SGP, ChristenUnie, CDA en DENK. Zij willen artikel 23 behouden, omdat het de rechten van religieuze minderheidsgroepen waarborgt. Het derde standpunt met VVD en PvdD bevindt zich hier tussenin. Voor hen is aanpassing van artikel 23 niet noodzakelijk, maar ze zien wel graag meer overheidssturing in de vormgeving van het burgerschapsonderwijs. Deze drie standpunten variëren dus in hun visie om uit de huidige impasse te komen.

De posities van de partijen zijn gebaseerd op aannames over de mate van verwevenheid van (bijzondere) schoolidentiteiten met de burgerschapsopdracht. Een deel van de partijen die het artikel wil wijzigen vindt enige invloed van de identiteit op de opdracht onwenselijk. Dit gaat voornamelijk om vermeend onrechtstatelijke normen en waarden die voet zouden hebben in de bijzondere identiteiten, met name in de islamitische (Beemsterboer 2018). Deze heersende aannames bleken in het voorgaande hoofdstuk uit het tweede

behandelde debat, over het vermeend salafistische bestuur op een Amsterdamse school, en uit het derde debat, over het belang van burgerschapsonderwijs na de moord op Paty. We zagen daar dat de wenselijkheid van religieuze identiteiten in het kader van burgerschap werd bevraagd door de PVV, D66, SP, PvdA en GroenLinks. Hiernaast zijn aannames van de partijen SGP, ChristenUnie en CDA uit het tweede standpunt dat de diversiteit aan schoolidentiteiten vooral een positief onderdeel van onderwijs is. Beïnvloeding van burgerschapsonderwijs door bijzondere identiteiten zou niet schadelijk zijn en bovendien ondergeschikt aan de onwenselijkheid van een staats-pedagogische burgerschapsopdracht.

In het huidige hoofdstuk is naar voren gebracht dat de vier identiteitstypen overeenkomende burgerschapsonderdelen hebben, met verschillen in gekozen focus en diepgang. De analyses wezen uit dat de schoolidentiteit hierin meespeelt. Zo brengen de onderzochte bijzondere scholen hun kinderen meer nadrukkelijk bij om verschillende religies te leren kennen en respecteren dan de openbare school. Daarnaast gebruiken de katholieke en protestantse koepel de termen ‘inclusie’ en ‘diversiteit’, aanvullend op wat in de wet een pluriforme samenleving wordt genoemd. Dit is typerend voor deze bijzondere organisaties wiens bestaansrecht soms bevraagd wordt door partijen als D66, SP, PvdA en GroenLinks. Die bevraging geldt in meerdere mate voor de islamitische koepel en school. Bij hen is daarom typerend dat de documenten nagestreefde verbinding in de samenleving benadrukken. Dit gaat in tegen de kritiek die scholen van deze identiteit vaak ontvangen, namelijk dat ze segregatie in de hand zouden werken (Beemsterboer 2018), zoals gezien van de PVV in het algemeen en van de SP, PvdA en D66 in het behandelde debat over de terreurmoord.⁷⁶

Deze bevraagde wenselijkheid van met name de islamitische schoolidentiteit door sommige partijen leidt tot de neiging van dit type school om haar identiteit te rechtvaardigen. Dit verklaart de uitgebreide verbindingen die de koepel en school leggen tussen de islamitische achtergrond en burgerschap. Daarbij benadrukken ze de positieve toevoeging die de islam aan burgerschapsvorming biedt, zoals een voorschrift uit de Hadith over dat ruzies opgelost moeten worden. Ook interessante focuspunten in de schoolgidsen zijn de nadruk op participatie, verdraagzaamheid en niet discrimineren. Die eerste haakt in op de door sommige partijen vermeende segregatie vanwege islamitische scholen. De andere twee zijn waarden waarvan eerdere hoofdstukken van deze thesis hebben laten zien dat de islamitische

⁷⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2020. “Tweede Kamer, 24^e vergadering. Donderdag 12 november 2020.” Geraadpleegd op 03-11-2023, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2020-2021/24

gemeenschap niet altijd zo wordt bejegend. De focus op het aanleren van deze houdingen of waarden is daarom treffend binnen deze schoolidentiteit. Het lijkt zowel in te gaan op de wens van de islamitische populatie om zo ontvangen te worden, als op de vooroordelen van sommige partijen en mensen dat de islamitische populatie die waarden niet zou onderschrijven.

Hier tegenover staan de religieuze achtergronden van de katholieke en protestantse organisaties, waaraan geen grote rol wordt toegeschreven. De katholieke koepel en school benoemen hun identiteit wel als vertrekpunt voor hun onderwijs, maar daaraan wordt weinig verdieping toegevoegd. Het gebrek aan noodzaak voor deze identiteit om haar katholieke achtergrond uit te leggen, wijst op de historische tolerantie van katholicisme in Nederland. Daarnaast is er bij de protestantse koepel en school een gebrek aan verbinding met de religieuze identiteit. Dat voor hen een kortstondige benoeming volstaat, laat zien dat de protestantse schoolidentiteit zich niet hoeft te legitimeren in deze samenleving. Ondanks dat de bijzondere onderwijsidentiteiten als geheel bevraagd worden, voelen de christelijke organisaties zich niet genoodzaakt om hun achtergrond te legitimeren door het meer uit te leggen. Dit is interessant in contrast met de islamitische organisaties die juist veel aandacht hebben besteed aan het uitleggen van hun islamitische achtergrond en de relatie daarvan met burgerschapsvorming.

Concluderend zijn de invullingen van de burgerschapsopdracht variërend op basis van gemaakte keuzes door de vier schooltypen en de zojuist geïdentificeerde beweegredenen vanuit de verschillende bijzondere onderwijsidentiteiten. Hieruit is te zien dat het publieke debat ook invloed heeft op de manier waarop de verschillende scholen omgaan met de opdracht. Waar de openbare en protestantse organisaties niet hoeven in te gaan op hun identiteit, voelen de katholieke organisaties de noodzaak om deze wel duidelijk als basis te benoemen en voelen de islamitische organisaties zich genoodzaakt deze te legitimeren middels uitgebreide positieve verbindingen tussen de islamitische achtergrond en burgerschapsvorming. De impasse tussen de drie standpunten binnen het publieke debat spelen hierin mee, omdat de bijzondere onderwijsidentiteiten onder een vergrootglas liggen. Ze worden gebruikt binnen argumentaties voor of tegen een aanpassing van artikel 23. Dit levert voor die scholen een extra laag op waar zij rekening mee moeten houden in de vormgeving van hun burgerschapsvisies. Elk van hen is medeverantwoordelijk om de rechten van haar eigen groep te verdedigen, via het bewijzen van de meerwaarde van de religieuze identiteit binnen het (burgerschaps-)onderwijs.

Conclusie

In dit hoofdstuk wordt allereerst compact antwoord gegeven op de verschillende deelvragen. Vervolgens wordt de hoofdvraag beantwoord.

De eerste deelvraag luidde: *Wat voegt de aanscherping in 2021 toe aan de bestaande wettelijke burgerschapsopdracht?* Hiertoe is allereerst de ontwikkeling van de term ‘burgerschap’ besproken. Daarna is de burgerschapswet van 2006 geanalyseerd en zijn de aanleidingen voor en uiteindelijke wetsaanscherping van 2021 behandeld. Naar voren kwam dat de aanscherping voornamelijk een toevoeging bood middels een verbreding en aanpassing van de terminologie in het wetsartikel. Het doel van de aanscherping was enerzijds om tegemoet te komen aan scholen die aangaven de opdracht van 2006 te onduidelijk en gecompliceerd te vinden en handelingsverlegenheid te ervoeren om het te implementeren. Anderzijds had de overheid ten doel om met deze wetswijziging meer sturing mee te geven aan de inhoud van het burgerschapsonderwijs. Dit zou meer grip geven op de uitkomsten ervan, waarmee de afgenomen sociale verbondenheid in het land aangepakt kon worden.

De meest prominente wijzigingen zijn ten eerste de wijziging van ‘sociale integratie’ naar ‘sociale cohesie’. Dit is indicatief voor een verandering in overheidsbeleid waarin wordt wegbewogen van de benadering dat mensen met een migratieachtergrond zich moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving, richting een meer inclusieve benadering die vooral meer verbinding wil zien tussen verschillende (groepen) mensen. Ten tweede bevat de aanscherping een duidelijkere bewoording van de burgerschapscomponenten dan eerst. Dit gaat bijvoorbeeld om de wijziging van ‘algemene normen en waarden’ naar de ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’. Dergelijke verbreding laat minder speculatie over, omdat er richting wordt meegegeven van wat de onderdelen inhouden, namelijk democratisch. Desalniettemin ontbreekt een concreet curriculum of definiëring van de gebruikte concepten, zoals in dit gegeven voorbeeld de ‘basiswaarden’ en de betekenis achter de ‘democratische rechtsstaat’ niet verder bepaald zijn. Dit toont aan dat de aanscherping een verduidelijking toevoegt aan de wet van 2006, zonder dat een onbetwistbare burgerschapsopdracht wordt gegeven. Dit laat zien dat de overheid nog altijd geen eenduidige wetgeving heeft doorgevoerd. De grootste meespelende factor in de blijvende betwistbare onderdelen, grondwetsartikel 23 en het publieke debat daarover, werd besproken in het tweede hoofdstuk.

De tweede deelvraag ging over het politieke landschap: *Welke plek krijgt bijzonder onderwijs binnen het publiek debat over burgerschapsonderwijs tussen 2006 en 2021?* Om deze vraag te beantwoorden zijn drie exemplarische debatten uitgelicht die de standpunten

van partijen tegenover burgerschapsonderwijs en de rol van artikel 23 duidelijk naar voren brachten. Daaruit bleken drie standpunten prevalent. De eerste positie bepleit een modernisering van artikel 23 waarmee de schoolinvloed wordt ingeperkt. De D66, SP, PvdA en GroenLinks willen hiermee bereiken dat de overheid een daadkrachtigere burgerschapsopdracht kan instellen. Bij de tweede positie scharen zich de partijen SGP, ChristenUnie, CDA en DENK. Hun opvatting is dat artikel 23 behouden moet worden, omdat dit belangrijke grondrecht de rechten van religieuze minderheidsgroepen waarborgt. Het artikel zou het vormgeven van gedegen burgerschapsonderwijs niet bovenmatig belemmeren. Het derde standpunt bevindt zich hier tussenin. De VVD en PvdD zien geen noodzaak in het om artikel 23 aan te passen, maar zien wel graag meer overheidssturing in de vormgeving van het burgerschapsonderwijs. Deze partijen opperen echter geen manier voor om meer sturing binnen de huidige wet te bereiken.

Uit de debatanalyses valt te concluderen dat het publieke debat in de onderzoeksperiode geen definitieve conclusies of concessies tussen de verschillende standpunten heeft bereikt. Dergelijke debatten over burgerschapsonderwijs blijven daarom bestaan uit partijen die een afweging maken tussen de rechten van bijzondere onderwijsidentiteiten enerzijds en anderzijds een nog concreter geformuleerd wettelijk burgerschapsvoorschrift. Uiteindelijk betekent dit voor de huidige burgerschapsopdracht dat scholen nog altijd het recht behouden om er zelf invulling aan te geven, waardoor variaties in implementatie en mate van invloed van schoolidentiteiten aan de orde van de dag blijven.

De derde deelvraag was: *Hoe ziet de vormgeving van burgerschapsonderwijs eruit vanuit een openbare, islamitische, katholieke en protestantse schoolidentiteit?* Deze vraag is beantwoord via de analyse van koersplannen van schoolkoepels en schoolgidsen van bijbehorende basisscholen van deze vier typen scholen. De belangrijkste bevinding hieruit is dat de school- en burgerschapsvisies van de verschillende scholen en -koepels van elkaar verschillen in gelegde focus, diepgang en in weerklank van de schoolidentiteit. Dit bevestigt dat de burgerschapsopdracht ruimte laat voor de invulling door scholen en diens identiteit. De openbare organisaties benadrukken hun open karakter en focussen op inclusiviteit en op democratisch burgerschap. De identiteit neemt hierbij een redelijk grote rol in. De islamitische organisaties geven hun identiteit een zeer grote rol. Het islamitische denk- en werkkader vormt de basis van waaruit ze hun algemene- en burgerschapsonderwijs invullen. Nadruk bij burgerschap ligt op verbinding met elkaar en de bredere samenleving. De katholieke koepel en school zeggen hun identiteit als vertrekpunt te nemen, maar laten daar

weinig van blijken in hun school- en burgerschapsvisie aangezien verbindingen tussen het (burgerschaps-)onderwijs en hun identiteit ontbreken. Ze verwijzen naar bredere maatschappelijke problemen en leggen nadruk op het kennen en respecteren van verschillen zoals religies. De protestantse organisaties vallen weinig terug op hun identiteit, aangezien die nauwelijks in de documenten terugkomt. De paar keer dat over burgerschapsvorming wordt geschreven, ligt nadruk op verbinding met elkaar en op het kennen en respecteren van verschillen zoals religie. Hiernaast werd uit de analyses duidelijk dat er ook veel overeenkomende burgerschapsonderdelen waren tussen de vier onderwijstypen die inhoudelijk en, in wat mindere mate, terminologisch, uit de wet kwamen.

Deze uitkomsten met overeenkomsten en verschillen tussen de typen scholen laten zien dat scholen hun focus kiezen binnen de burgerschapsopdracht en daar toevoegingen aan doen. Daarnaast is te concluderen dat de (bijzondere) identiteit een wisselend effect heeft op de invulling van burgerschap, variërend van een constante verbinding met het religieuze vertrekpunt, enige koppeling met de identiteit en helemaal geen koppeling. Dit lijkt beïnvloed te zijn door de mate waarin de verschillende soorten religieuze identiteiten hun achtergrond moeten legitimeren in de context van het politieke debat. Dit is voor de islamitische school van groot belang, voor de katholieke van weinig belang en de protestantse van geen belang. De openbare school benadert burgerschap op een meer algemene manier en zonder verbinding aan een achterliggend gedachtegoed.

De bovengenoemde drie deelvragen dienden om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: *Wat is de invloed van de (bijzondere) identiteit van basisscholen op de invulling van de burgerschapsopdracht van 2021?* Op basis van de resultaten uit de verschillende deelvragen valt allereerst te concluderen dat de wetsinhoud van grote invloed is op de invulling die scholen aan het burgerschapsonderwijs geven. Dit is zichtbaar in de algehele gebruikte terminologie en inhoud van de burgerschapsvisies. Deze kennen een zelfgelegde focus, maar volgen de inhoudelijke richting van de wettelijke opdracht. Daarbij vormt de aanscherping van 2021 een verduidelijking van de versie van 2006 waarin van ‘integratie’ naar ‘cohesie’ is overgegaan. Desondanks blijven concepten in de aanscherping, bewust, open voor invulling door onderwijsinstellingen.

Ten tweede wordt de ruimte voor bijzondere identiteiten namelijk nog altijd gewaarborgd vanwege de impasse in het publieke debat. De politieke standpunten komen tot dusverre niet tot elkaar, waardoor grondwetsartikel 23 niet is aangepast. Daardoor ontbreekt

een concreet burgerschapscurriculum en behouden scholen de ruimte om zelf de invulling van de opdracht te bepalen.

Naast de geboden ruimte binnen de opdracht en de instandhouding van artikel 23 is een derde factor in de burgerschapsinvulling de soort identiteit. Uit het onderzoek is gebleken dat per type (bijzondere) identiteit een wisselende verbinding wordt gelegd tussen die identiteit en de burgerschapsinvulling. Uit de casus legden de islamitische koepel en school hiertussen een sterk verband en legden de openbare organisaties een middelgrote verbinding. De katholieke koepel en school schreven dat zij hun identiteit aan burgerschap te verbonden, hoewel niet werd uitgelegd hoe of bij welk aspect. De protestantse koepel en school verbonden hun identiteit niet aan burgerschapsvorming. Een verklaring voor deze verschillen tussen de bijzondere identiteiten kan worden gevonden in de bejegening daarvan door politieke partijen, zoals de PVV met hun algemene anti-islam standpunt en de partijen van standpunt één die het bestaansrecht van bijzonder identiteiten in het hedendaagse Nederland bevragen; de D66, SP, PvdA en GroenLinks. Dit politieke aspect blijkt door te werken in de invullingen van burgerschap door de verschillende bijzondere identiteiten. Identiteiten die meer onder vuur liggen in politiek debat brengen meer verdieping aan in hun burgerschapsonderwijs door hun identiteit te presenteren als toegevoegde waarde. De identiteiten die weinig bevraagd worden, maken juist weinig gebruik van hun religieuze achtergrond in de invulling van burgerschap.

Concluderend is de invloed van de (bijzondere) schoolidentiteiten onderdeel van de huidige wetgeving, aangezien de wettelijke kaders ruimte bieden voor eigen invulling. De invulling door (bijzondere) identiteiten is vervolgens afhankelijk van de soort identiteit. De bejegening van de identiteit in het publieke debat speelt mee in de mate van verbinding die wordt gezocht tussen de eigen achtergrond en de burgerschapsopdracht. De scholen volgen hierbij elk de inhoud van de wetgeving en handreikingen vanuit de overheid, waarmee de algemene uitwerkingen naast deze verschillen ook veel gelijkenissen kennen.

Onderzoekreflectie en discussie

Positie onderzoeker

In dit onderzoek heb ik als wetenschapper en zo neutraal mogelijke positie in proberen nemen. Daar heb ik met name op gelet bij de behandeling van de standpunten van politieke partijen en de analyse bij verschillende schoolidentiteiten, zodat mijn eigen politieke en religieuze achtergrond zo min mogelijk invloed hadden op de resultaten. Dit is redelijkerwijs gelukt. Ik heb zelf een christelijke achtergrond waar ik weinig persoonlijke binding mee heb. Wel heb ik persoonlijke affiniteit met de islam, hoewel ik vrij weinig met de religie in aanraking kom.

Wat mij in het onderzoek heeft verrast is de uitkomst dat de islamitische organisaties meer verbinding zoeken tussen hun identiteit en burgerschap dan de andere identiteiten doen. Vooraf had ik dit vermoeden: ik verwachtte dat de islamitische koepel en school zich moesten verantwoorden in het licht van politiek debat en dat ze daarom actiever bezig waren met burgerschap dan een katholieke of protestantse school. Van hen verwachtte ik namelijk dat hun status zo gevestigd was dat zij hun burgerschapsbenadering niet hoefden te verdedigen. Ik heb in de thesis niet geprobeerd deze hypothese te bewijzen, maar heb in plaats daarvan een zo eerlijk mogelijk vergelijkingsonderzoek gedaan. Met dat onderzoek is mijn verwachting uiteindelijk wel bevestigd.

Discussie

In deze discussie wordt ingegaan op onvolkomenheden binnen de gebruikte onderzoeksopzet en op opgekomen mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

Ten eerste is binnen het onderzoek van deze thesis de invulling van de burgerschapsopdracht door koepels en basisscholen onderzocht door middel van een isolatie van de invloed van (bijzondere) identiteiten. Hoewel het onderzoek in deze opzet waardevolle resultaten heeft opgeleverd, is onvoldoende oog geweest voor de diverse andere factoren die meespelen in de aanpak en wijze van burgerschapsinvulling en de plek van identiteit in koepels en scholen. Mogelijke factoren zijn; werklust, teambezetting, beschikbare financiën, de kwaliteit van sturing vanuit schoolleiders en het voorhanden zijn van (overheids-)handreikingen. De keuze voor de inperking van betrokken onderzoeksfactoren is gemaakt om de schaal van het onderzoek te beperken en om een focus binnen de religiewetenschappen te behouden. Het beperkt echter ook de generaliseerbaarheid van de getrokken conclusies. Om die te verhogen kan vervolgonderzoek worden gedaan met een casestudie van een hoger aantal schoolkoepels van de verschillende betrokken identiteiten.

Het weglaten van individuele scholen beweegt weg van het lokale onderzoekniveau, richting een grotere steekproef van een groter organisatieniveau. Naast bestudering van de koersplannen kan dan per koepel in kaart worden gebracht wat hun middelen, positie en andere mogelijk relevante factoren zijn. Met deze andere schaal kan de generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid van de huidige resultaten bij deze vier typen organisaties worden nagegaan.

Ten tweede heeft het onderzoek geconstateerd dat de vernieuwde wettekst nog onvoldoende duidelijke richting geeft, aangezien de schoolgidsen laten zien dat de scholen hun burgerschapsvisie in verschillende mate hebben uitgebreid naar aanleiding van de aanscherping. De opdracht van 2006 werd in 2009 toegelicht middels een uitgewerkt model van leerplanontwikkeling door SLO. Een dergelijk document bij de vernieuwde wetsversie bestond ten tijde van dit onderzoek nog niet. Als dit wel bestaat, zou het interessant zijn om onderzoek te doen naar de impact daarvan. Dit kan via een vergelijkingsonderzoek tussen de handreiking uit 2009 en deze toekomstige handreiking bij de aanscherping. Hierbij is een interessante onderzoeksvraag wat het effect is van de verhelderend bedoelde handreikingen zoals die van SLO in de implementatie van de twee versies van de wettelijke burgerschapsopdracht op school- of koepelniveau. Uit de resultaten daaruit kunnen de overheid, Inspectie, expertisecentra en schoolleiders lessen trekken en evalueren in hoeverre de wet of wetsduiding voldoende helder is voor gedegen burgerschapsonderwijs in de praktijk.

Literatuur

- Bakker, Cok. 2011. "Confessioneel onderwijs: religie als decor." *Religie & Samenleving*, 6(1), 102-118.
- Beemsterboer, Marietje. 2018. *Islamitisch basisonderwijs in Nederland*. Almere: Parthenon.
- Boekholt, Petrus Th. F. M. en Engelina Petronella de Booy. 1987. *Geschiedenis van de school in Nederland*. Gorcum: Koninklijke van Gorcum B.V.
- Bron, Jeroen. 2006. *Een basis voor burgerschap. Een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*. Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling.
- Bron, Jeroen, Wiel Veugelers en Eddie van Vliet. 2009. *Leerplanverkenning actief burgerschap*. Enschede: Stichting leerplanontwikkeling.
- Bronneman-Helmers, Ria en Elke Zeijl. 2008. "Burgerschapsvorming in het onderwijs". In *Betrekkelijke betrokkenheid: Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, geredigeerd door Paul Schnabel et al., 173-2005. Den Haag: SCP.
- Bruin-Raven, Anita en Hartger Wassink. 2016. *Kiezen voor persoonsvorming. Identiteitsontwikkeling van leerling en school*. Culemborg: Phronese.
- Chapman, Judith D., Sue McNamara, Michael J. Reiss en Yusef Waghid. 2014. *International Handbook of Learning, Teaching and Leading in Faith-Based Schools*. Dordrecht: Springer Science+Business Media Dordrecht.
- Corsius, Mart. 1994. *Waarden en normen in het onderwijs: denken, doen en samenwerken*. Utrecht: Pedagogisch Studiecentrum Humanistisch Vormingsonderwijs.
- De Bas, Jan. 2013. *Burgerschapsvorming. Jong gedaan, oud geleerd*. Amersfoort: Thieme Meulenhoff.
- De Groot, Isolde, Remmert Daas en Hessel Nieuwelink. 2022. "Netherlands: Education for democratic citizenship in Dutch schools: a bumpy road." *Journal of Social Science Education*, 21(4), 1-31.
- De Winter, Micha. 2011. *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding: Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.
- Dijkstra, Anne Bert, Geert ten Dam, Hans Hooghoff en Jules Peschar. 2010. "Scholen voor burgerschap? Een inleiding." In *Scholen voor burgerschap: naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, geredigeerd door Jules Peschar, Hans Hooghoff, Anne Bert Dijkstra en Geert T.M. ten Dam, 19-42. Antwerpen: Garant.

- Driessen, Geert, Jan Doesborgh, Guuske Ledoux, Ineke van der Veen, Margaretha Vergeer. 2003. *Sociale Integratie in het Primair Onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Eidhof, Bram en Albert Jan Kruiter. 2016. “Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning.” *Instituut voor Publieke Waarden*.
- Eidhof, Bram en Hessel Nieuwelink. 2014. *Werk gericht aan burgerschap*. Amsterdam: Didactief.
- Engler, Steven en Michael Stausberg. 2011. *The Routledge Handbook of Research Methods in the Study of Religion*. Londen en New York: Routledge.
- Entzinger, Han. 2003. “The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands.” In *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States. Migration, Minorities and Citizenship*, geredigeerd door Christian Joppke en Ewa Morawska. Londen: Palgrave Macmillan.
- Halstead, J. Mark. 2014. “Values and Values Education: Challenges for Faith Schools.” In *International Handbook of Learning, Teaching and Leading in Faith-Based Schools*, geredigeerd door Judith D. Chapman, Sue McNamara, Michael J. Reiss en Yusef Waghid, 65-81. New York: Springer.
- Helmers, H.M. 2011. “Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010).” PhD diss., Universiteit van Amsterdam.
- Hjelm, Titus. 2011. “Discourse Analysis.” In: *The Routledge Handbook of Research Methods in the Study of Religion*, geredigeerd door Steven Engler en Michael Stausberg, 134-50. Londen en New York: Routledge.
- Hogenes, Michel, Claudine de Booy, Carolien Gravesteyn en René Diekstra. 2010. *De leerkracht als opvoeder*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Leeman, Yvonne, Nienke Martien Nieveen, F. de Beer en J. van der Steen. 2020. “Teachers as curriculum-makers: the case of citizenship education in Dutch schools.” *The Curriculum Journal*, 31(2), 495-516.
- Levering, Bas. 2017. “Burgerschapsvorming en nationale identiteit.” *Pedagogiek*, 37(2), 131-142.
- Nieuwelink, Hessel. 2023. *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

- Oudenampsen, M. 2019. "De kruistocht van Geert Wilders". In *Wilders gewogen*, geredigeerd door Gerrit Voerman en Koen Vossen, 107-129. Amsterdam: Boom Geschiedenis.
- Rietveld-van Wingerden, Marjoke, Johan C. Sturm en Siebren Miedema. 2003. "Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief." *Pedagogiek* 2, 97-108.
- Rigter, Jakop. 2010. "Burgerschapsvorming in het primair onderwijs." In *De leerkracht als opvoeder*, geredigeerd door Michel Hogenes, Claudine de Booy, Carolien Gravesteijn en René Diekstra, 129-50. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Schulz, Wolfram, John Ainley, Julian Fraillon, Bruno Losito, Gabriella Agrusti, Tim Friedman. 2018. *Becoming Citizens in a Changing World. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*. Cham: Springer.
- Sinnige, Anja en Tamme Spoelstra. 2022. *Burgerschap in de klas*. Assen: Uitgeverij Koninklijke van Gorcum.
- Slootman, Marieke. 2018. "The Dutch Integration Landscape." In *Ethnic Identity, Social Mobility and the Role of Soulmates. IMISCOE Research Series*, geredigeerd door Marieke Slootman, 59-83. Springer, Cham.
- Sluikhuis, Edwin G.J., Ineke van der Ven, Lieke Walet, Lieneke Ritzema, Hester de Boer, Renske E. Kuijpers, Harm M. Naaijer, Bas T. Hemker, Esther Stronkhorst, Tecla T.M. Lampe, Anne Bert Dijkstra. 2021. *Burgerschap in het basisonderwijs. Technisch rapport Peil.Burgerschap 2020*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Speelman, Gé. 2014. "The Hermeneutical Competence: How to Deal with Faith Issues in a Pluralistic Religious Context?" In *International Handbook of Learning, Teaching and Leading in Faith-Based Schools*, geredigeerd door Judith D. Chapman, Sue McNamara, Michael J. Reiss en Yusef Waghid, 293-304. Dordrecht: Springer Science+Business Media Dordrecht.
- Van Dam, Peter. 2019. *Religie in Nederland*. Amsterdam: Singel Uitgeverijen.
- Van de Sas, N.C.F. 2004. *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Houdt, Friso en Willem Schinkel. 2009. "Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland." *Beleid en Maatschappij*, 36(1), 50-58.
- Veugelers, Wiel. 2007. Creating critical-democratic citizenship education: Empowering humanity and democracy in Dutch education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 37(1), 105-119.

Zoontjens, Paul J.J. 2003. "Bijzonder en openbaar onderwijs." In: *Recht en religie – bijzonder nummer Ars Aequi 7/8*, geredigeerd door Ton Bertens, A. Bouichi, S.R. Damminga en M. de Jonge, 59-68. Nijmegen: Ars Aequi.

Bijlage 1: Coderingslijst

	Gehanteerde codes in NVivo
1	Burgerschap-term
2	Actief burgerschap
3	Ecologie/duurzaam
4	Kennis van burgerschap
5	Normen en Waarden
6	Persoonsontwikkeling
7	Pluriforme samenleving/sociale cohesie
8	Sociale integratie
9	Multicultureel
10	Zorg dragen voor zelf en ander
11	Sociale veiligheid
12	Lokale omgeving
13	Ouders
14	Hedendaags
15	Wereldgericht
16	Bijzonder onderwijs
17	Identiteit expliciet
18	Identiteit impliciet
19	Islamitisch
20	Katholiek
21	Protestant
22	Juist seculier/open
23	Wetgeving/inspectie

Toelichting

Ten eerste zijn de wetteksten van 2006 en 2021 gecodeerd, waaruit de codes 2-11 zijn gehaald. De criteria voor deze termen was dat ze een van elkaar verschillende betekenis moesten hebben, per wet. De gebruikte codetermen kwamen voor in de wetgeving uit beide jaren, inclusief de kerndoelen van 2006. De codes zijn ingedeeld per wettekst om het onderscheid daartussen te behouden, zodat daarmee duidelijk bleef wat de aanscherping van 2021 toevoegde aan de opdracht van 2006.

Ten tweede zijn de codes 17-22 gebruikt bij de analyse van de publieke debatten. Dit zijn codes vanuit de onderzoeker, oftewel vanuit een *etic* perspectief. Deze codes hielpen om de identificeren wanneer partijen over een identiteit spraken.

Ten derde zijn de volledige koersplannen (3) en schoolgidsen (8) gecodeerd, met een vervangend koersplan voor Stichting Noor vanaf de website en uit onderdelen van vijf

schoolplannen. Codes 12-15 zijn termen die in de documenten werden gebruikt en terugkerende onderwerpen waren. Code 1 werd gebruikt wanneer een term niet duidelijk bij 2-15 ingedeeld kon worden, zodat die later specifiek werd beoordeeld. Codes 16-22 werden toegepast wanneer de identiteiten van de organisaties naar voren kwamen. Code 23 werd gebruikt wanneer in de data de wetgeving of Onderwijsinspectie expliciet werd aangehaald ter rechtvaardiging of uitleg bij een gemaakte keuze of gelegde focus.