

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en
Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
5 juli 2018

Onderwerp
Wetsvoorstel
verduidelijking
burgerschapsopdracht

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Geachte heer Slob,

Op 6 juni 2018 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het wetsvoorstel 'Verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs' ontvangen voor toetsing en advisering. De voorgenomen wetwijziging moet meer helderheid bieden over de doelstelling van het burgerschapsonderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat nut en noodzaak van de wetwijziging zijn onderbouwd. Aan de hand van onderzoek van o.a. de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs is beargumenteerd waarom verduidelijking van de huidige algemene opdracht voor het burgerschapsonderwijs noodzakelijk is om het burgerschapsonderwijs beter uitvoerbaar te maken en te verbeteren. De inspectie concludeert dat scholen te weinig richting meekrijgen, scholen onvoldoende zicht hebben op de effectiviteit van hun onderwijs en de burgerschapsopdracht te weinig verplichtend is waardoor de inspectie onvoldoende handvatten heeft voor handhaving. Ook vanuit de onderwijspraktijk is er behoefte aan meer houvast. Door het burgerschapsonderwijs op termijn te integreren in het curriculum van het funderend onderwijs wordt het voor scholen mogelijk om conform de wettelijke bepalingen het burgerschapsonderwijs doelgericht en samenhangend vorm te geven. Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat niet is gekeken naar alternatieven voor wetgeving om de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Er is nadrukkelijk wel gezocht naar een andere aanpak en inbedding van het burgerschapsonderwijs, met name door het burgerschapsonderwijs integraal op te nemen in het (herziene) curriculum van het funderend onderwijs. Uw ministerie beschouwt de voorliggende wettelijke verduidelijking van de burgerschapsopdracht als een “vereenvoudiging”, omdat er gemeenschappelijke uitgangspunten zijn geïntroduceerd. De kritiek op de oude (nog geldende) wetbepalingen is dat deze te sterk op elkaar lijken danwel elkaar overlappen. Ze zijn daardoor voor de onderwijspraktijk te weinig richtinggevend. Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat de werkbaarheid van het wetsvoorstel een belangrijk aandachtspunt is van uw ministerie. De verduidelijking van de burgerschapsopdracht in de wet is onder meer ingegeven door de overtuiging van scholen, de inspectie en de Onderwijsraad dat meer richting, regie en samenhang in het burgerschapsonderwijs nodig is om tot betere en herkenbare prestaties te komen. Uit de toelichting blijkt ook het besef dat versterking van het burgerschapsonderwijs niet louter tot stand komt door verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht. Er wordt gewerkt aan een integrale herziening van het curriculum voor het funderend onderwijs. Met de curriculumherziening wordt een aparte wettelijke basis gegeven aan de nadere inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs. Hierbij worden ook de huidige kerndoelen en eindtermen in het funderend onderwijs herzien.

In het verleden is gebleken dat de implementatie van het burgerschapsonderwijs voor scholen geen makkelijke opgave is. De uitvoeringslasten voor de scholen zijn daarbij veelal onderschat. De werkbaarheid van deze wetswijziging is uiteindelijk sterk afhankelijk van het welslagen om de regelgeving aangaande het burgerschapsonderwijs in samenhang te ontwikkelen en in goede samenwerking te implementeren in het onderwijs. In de toelichting bij het wetsvoorstel is expliciet opgenomen dat aan de scholen voldoende voorbereidingstijd zal worden gegeven voor de vorming van intern beleid en de benodigde aanpassingen. De datum van inwerkingtreding van de wet is daarom nog niet vastgelegd. De ontwikkelfase van de curriculumherziening wordt naar verwachting in 2019 afgerond. Op basis van de bevindingen van de Coördinatiegroep curriculum.nu is het voorstelbaar dat er meer tijd nodig zal zijn om tot een nieuw, integraal curriculum te komen, inclusief het leergebied burgerschap.¹

3.1 Het college adviseert de wet pas dan in werking te laten treden als naar het oordeel van de scholen de voorbereidingstijd voldoende is geweest.

4. Gevolgen regeldruk

Het college concludeert dat de gevolgen voor de regeldruk op hoofdlijnen zijn benoemd in de paragraaf “administratieve lasten” in de toelichting, maar nog niet volledig in beeld zijn gebracht en berekend. ATR heeft lopende de consultatieperiode nog een nadere toelichting ontvangen op de regeldrukparagraaf, waaronder een berekening, op onderdelen, van de kosten voor scholen als gevolg van het wetsvoorstel. Het onderhavige ATR-advies is echter gebaseerd op de versie

¹ <https://curriculum.nu/wp-content/uploads/2018/04/Bericht-over-de-vergadering-van-de-Coördinatiegroep-curriculum-dd-23-maart-2018.pdf>

van het wetsvoorstel dat voor openbare consultatie is aangeboden van 5 juni 2018 tot en met 3 juli 2018. Het college merkt daarbij op dat het aanbeveling verdient om voortaan de volledige regeldrukparagraaf in de openbare consultatie te betrekken.

Bij het inzichtelijk maken van de gevolgen voor de regeldruk gaat het om de volgende aspecten:

- In de paragraaf “administratieve lasten” wordt terecht opgemerkt dat de voorliggende wetswijziging geen nieuwe informatieverplichtingen aan de overheid met zich meebrengt, omdat scholen op basis van de huidige bepalingen al verplicht zijn in het schoolplan en de schoolgids informatie op te nemen over de wijze waarop zij wettelijke voorschriften aangaande de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs uitwerken. De burgerschapsopdracht is dus al onderdeel van de huidige schoolplannen en schoolgidsen. In de toelichting is - terecht - ook aangegeven dat dit wetsvoorstel “evident gevolgen heeft voor het werk van scholen” en van invloed is op de administratieve lasten, omdat er nadere eisen gesteld worden op het gebied van beleid, doelen, uitvoering en kwaliteitszorg. Dit aspect is kwalitatief en kwantitatief echter niet verder uitgewerkt.
- In de toelichting is opgenomen dat de burgerschapsopdracht voor *alle* scholen in het funderend onderwijs als doelstelling moet gelden, ook op scholen die hiertoe voorheen formeel niet verplicht waren. Dit betekent dat meer scholen te maken krijgen met de verplichtingen en inspanningen die gepaard gaan met de wetswijziging. In de betreffende paragraaf is dit niet benoemd en uitgewerkt.
- Aangegeven is dat er (tijdelijke) intensivering nodig is om leraren en schoolleiding toe te rusten voor de burgerschapsopdracht. (Via de lumpsumregeling ontvangen scholen hiervoor een professionaliseringsbudget.) Tevens wordt benoemd dat de concrete gevolgen van de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht niet los gezien kunnen worden van de curriculumherijking en de ondersteuning die scholen daarbij kunnen /moeten krijgen. De inspanningen en verplichtingen die hieruit voortvloeien voor de scholen zijn kwalitatief en kwantitatief echter niet verder uitgewerkt.

4.1 Het college adviseert om op handelings-/uitvoeringsniveau inzichtelijk te maken wat de verplichtingen en inspanningen voor de scholen behelzen.

4.2 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief én kwantitatief te verwerken in de toelichting bij het wetsvoorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris