

Advies

Verder met burgerschap in het onderwijs



Verder met burgerschap in het onderwijs

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Verder met burgerschap in het onderwijs, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20120192/1021, augustus 2012

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2012.

ISBN 978-946121-029-6

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vlegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Dinummer
20120192/1021

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 27 augustus 2012

Uitkomst

Dooknummer

Onderwerp
Advies Veler met burgerschap in het onderwijs

Mevrouw de Minister,

Hierbij biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Veler met burgerschap in het onderwijs* aan.

De raad constateert dat de ontwikkeling en implementatie van burgerschapsonderwijs een complexe opgave voor scholen blijkt. Er zijn nog weinig bewezen effectieve methoden en instrumenten voorhanden en de wetgeving is onduidelijk. De raad doet drie aanbevelingen gericht op de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. De eerste aanbeveling is gericht op het bieden van steun aan scholen en leraren bij het realiseren van burgerschapsdoelen. De tweede aanbeveling richt zich op het bevorderen van systematische kennisopbouw over kwalitatief goed burgerschapsonderwijs. De laatste aanbeveling heeft betrekking op een verduidelijking van de wettelijke bepalingen inzake burgerschap en de daarmee verbonden kerndoelen. In de visie van de raad vormt het leren functioneren in een democratie een gemeenschappelijke opdracht voor alle scholen.

Ook het middelbaar beroepsonderwijs heeft inmiddels een wettelijk verankerde burgerschapsopdracht. De raad vindt het van belang om meer inzicht te verwerven in de wijze waarop het middelbaar beroepsonderwijs vorm geeft aan burgerschapsonderwijs, en de sector in staat te stellen verantwoording af te leggen over dit aspect van de kwaliteit van onderwijs.

Tot slot merkt de raad op dat scholen bij het invoeren van burgerschapsonderwijs, naast steun en duidelijkheid, ook enkele jaren tijd nodig hebben om burgerschapsonderwijs naar eigen inzicht op een effectieve manier vorm te kunnen geven.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Aanleiding: weinig ontwikkeling in het burgerschapsonderwijs	8
1.1 Adviesvraag: hoe verder met burgerschapsonderwijs?	10
2 Advieskader: burgerschapsonderwijs in een pluriforme democratische samenleving	11
2.1 Bijdragen aan burgerschap is een kerntaak van het onderwijs	11
2.2 Scholen geven zelf vorm aan burgerschapsonderwijs	12
2.3 Gemeenschappelijke kern: democratie en identiteitsontwikkeling	14
2.4 Democratie omvat mensenrechten	16
2.5 Burgerschap maakt deel uit van schoolcultuur en curriculum	17
2.6 Burgerschapscompetenties van leerlingen zijn onvoldoende	19
2.7 Conclusie: gewenste situatie nog niet bereikt	22
3 Naast ruimte ook duidelijkheid en steun nodig	23
3.1 Hoe verder met het burgerschapsonderwijs?	23
3.2 Drie aanbevelingen gericht op de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs	24
4 Aanbeveling 1: zet in op steun aan scholen en leraren	27
4.1 Steun nodig vanwege complexe opdracht	27
4.2 Draag het belang van burgerschapsonderwijs uit	28
4.3 Steun scholen bij het expliciteren van wat ze willen en doen	30
4.4 Bekwame leraren zijn belangrijke voorwaarde	31
4.5 Waardeer scholen die burgerschapsonderwijs goed vormgeven	32
4.6 Geef scholen voldoende tijd	33
5 Aanbeveling 2: stimuleer systematische kennisopbouw	34
5.1 Kennis over opbrengsten en effectieve methoden ontbreekt	34
5.2 Werk aan systematische kennisopbouw	35
5.3 Onderzoek burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs en de expertisecentra	36
6 Aanbeveling 3: bied scholen een inhoudelijk kompas	37
6.1 Richt burgerschapsonderwijs op democratie en identiteitsontwikkeling	37
6.2 Herzien kerndoelen: gemeenschappelijke kern vastleggen	37
6.3 Borg verantwoording over kwaliteit in schoolplan	41
6.4 Vereenvoudig de wettelijke doelbepaling	42
6.5 Beschouw maatschappelijke stage als onderdeel van burgerschapsonderwijs	42

Afkortingen	44
Geraadpleegde deskundigen	45
Literatuur	46
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	49
Bijlage 2: Toezichtkader Inspectie	53

Samenvatting

De raad ondersteunt de keuze van de overheid om de regie van het burgerschapsonderwijs zo veel mogelijk bij de scholen te laten. Deze keuze past goed binnen de Nederlandse vrijheid van onderwijs, waarbij scholen autonoom zijn als het om de onderwijsinhoud en de pedagogisch-didactische aanpak gaat. De raad vindt wel dat de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs beter dan nu het geval is, omschreven moet worden en tot uitdrukking gebracht in wet- en regelgeving. De verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs ligt bij scholen zelf, maar de overheid kan een actievere rol vervullen dan nu het geval is. Om dit te bereiken formuleert de raad drie aanbevelingen voor het primair en voortgezet onderwijs, het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, en het middelbaar beroepsonderwijs.

Aanbeveling 1: zet in op steun aan de scholen en leraren

Scholen verdienen steun bij het werken aan burgerschapsonderwijs. De raad vindt het van belang dat overheid en (onderwijs)instanties in de communicatie met en over scholen en het onderwijs uitdragen dat burgerschapsonderwijs van grote waarde is. Bijdragen aan de burgerschap van jongeren is een kerntaak van het onderwijs. Tevens dient duidelijk gemaakt te worden dat scholen er niet alléén voor (mogen) staan. De school deelt haar burgerschapsopdracht met het gezin, de wijk, verenigingen, de overheid en andere socialiserende instanties. Ook voor de lerarenopleiding en lerarenopleiders is hierbij een taak weggelegd. Daarnaast kunnen scholen ondersteund worden bij het expliciteren van wat zij beogen en al doen. Hierbij is het wenselijk dat er een landelijk ondersteuningsaanbod beschikbaar is. Het ministerie van OCW kan succesvolle ontwikkelingen in het burgerschapsonderwijs beter belichten. Tot slot hebben scholen tijd nodig om het burgerschapsonderwijs goed vorm te kunnen geven.

Aanbeveling 2: stimuleer systematische kennisopbouw

Een belangrijke belemmering voor het realiseren van kwalitatief goed burgerschapsonderwijs is het ontbreken van kennis over welke aanpak geschikt is voor het nastreven van bepaalde burgerschapscompetenties en voor welke leerlingen. Voor de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs vindt de raad het noodzakelijk dat er systematische kennisopbouw plaatsvindt. De raad adviseert de minister om hiervoor een (netwerk)organisatie te zoeken of te creëren waarin scholen, instellingen voor onderwijsondersteuning en onderzoeksinstellingen samenwerken, en deze te faciliteren bij het uitvoeren van de beoogde ontwikkel- en onderzoekagenda.

Aanbeveling 3: bied scholen een inhoudelijk kompas

De inhoudelijke kern van burgerschapsonderwijs bestaat volgens de raad uit het leren functioneren in een democratische gemeenschap. Deze kern kan beter dan nu tot uitdrukking gebracht worden in de kerndoelen van de verschillende onderwijssectoren. Ook verdient het aanbeveling om het verband tussen de kerndoelen en de doelbepaling burgerschap te expliciteren in elk (nieuw) besluit kerndoelen voor een sector. Daarnaast adviseert de raad de minister om de doelbepaling te vereenvoudigen en vast te leggen dat scholen in het schoolplan verantwoording afleggen over de kwaliteit van hun burgerschapsonderwijs. Tot slot behoort steeds duidelijk te zijn dat de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs deel uitmaakt van de burgerschapsopdracht aan scholen.

De Inspectie constateert weinig vooruitgang in het burgerschapsonderwijs. De minister vraagt de Onderwijsraad daarom om advies. Hoe moet het verder met burgerschapsonderwijs, zes jaar na invoering van de wettelijke doelbepaling actief burgerschap en sociale integratie?

1

Aanleiding: weinig ontwikkeling in het burgerschapsonderwijs

Burgerschapsopdracht in de wet

Het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs hebben vanaf 2006 wettelijk de taak om aandacht te schenken aan burgerschap. In navolging van de Onderwijsraad¹ wordt burgerschap in de Wet bevordering actief burgerschap en sociale integratie gedefinieerd als “de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren”. Door de ontwikkeling van burgerschap op te nemen in de opdracht aan scholen is getracht “een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief van jonge mensen op de bijdrage die zij als burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving kunnen leveren” te bevorderen. De in de sectorwetten opgenomen opdracht regelt niet hoe scholen burgerschap moeten bevorderen, maar wil enkel waarborgen dat scholen hun onderwijs mede hierop richten. Het gaat om een inspanningsverplichting voor scholen. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke invulling ligt in principe bij de schoolbesturen.

Het middelbaar beroepsonderwijs kent geen expliciete burgerschapsopdracht in de wet. Wel is wettelijk bepaald dat het beroepsonderwijs bij zou moeten dragen aan de persoonlijke ontwikkeling en het maatschappelijk functioneren van deelnemers. In een ministeriële regeling is deze omschrijving uitgewerkt in vier dimensies van burgerschap: de politiek-juridische dimensie, de economische dimensie, de sociaal-maatschappelijke dimensie en vitaal burgerschap. Vanaf het schooljaar 2012-2013 is er in het middelbaar beroepsonderwijs niet langer sprake van een examenverplichting burgerschap, maar van een inspanningsverplichting voor besturen.

Inspectie ziet toe op burgerschapsonderwijs

De Inspectie heeft de taak toe te zien op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Dat doet zij voor het primair en voortgezet onderwijs en de expertisecentra (speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) met behulp van het *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*, opgesteld in 2006 (zie bijlage 2). Dit toezichtkader is tot stand gekomen na consultatie met het veld en vervolgens vastgesteld door de minister. Het toezichtkader is ontwikkelingsgericht, dat wil zeggen dat het toezicht mee groeit met de opvattingen in veld, samenleving en beleid en met wetenschappelijke inzichten over wat gewenste en effectieve invullingen zijn van burgerschapsonderwijs. Op basis van haar bevindingen spreekt de Inspectie een oordeel uit over de kwaliteit en zo mogelijk ook over de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs. De Inspectie houdt in principe ook toezicht op burgerschapsonderwijs van scholen in het mid-

¹ Onderwijsraad, 2003.

delbaar beroepsonderwijs, maar is daarin terughoudender. De ministeriële regeling hierover stelt dat de Inspectie *kan* nagaan of de eisen ten aanzien van burgerschap voldoende in het onderwijsprogramma zijn opgenomen.

Basisaanbod is er, verdere ontwikkeling verloopt langzaam

Directe aanleiding voor dit advies is de herhaalde constatering van de Inspectie dat er over de jaren heen weinig vooruitgang te zien is in de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en de expertisecentra.² De Inspectie geeft aan dat er in het burgerschapsonderwijs weinig vorderingen zijn in de richting van een “geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod”. De Inspectie spreekt op grond daarvan van stagnatie van de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs. Daarmee wordt niet bedoeld dat scholen geen aandacht schenken aan burgerschap. In het primair en voortgezet onderwijs geven vrijwel alle scholen aan dat zij burgerschapsonderwijs belangrijk vinden. De meeste scholen hebben een basisaanbod in de vorm van activiteiten en projecten rond burgerschap. Ze voldoen daarmee aan de huidige wettelijke ondergrens: zich inspannen om burgerschapsonderwijs vorm te geven.³ Er zijn (nog) geen inspectiebevindingen over de situatie in het middelbaar beroepsonderwijs.

Bevindingen uit ander onderzoek onderstrepen de constatering van de Inspectie. Zo concludeert de Alliantie Burgerschap⁴ dat er weinig vooruitgang valt te bespeuren rondom de burgerschapscompetenties van leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, en soms zelfs sprake is van een afname.⁵ De gemiddelde tijd die scholen aan burgerschap besteden ligt laag, minder dan een uur per week, zo blijkt uit de ppon (periodieke peiling van het onderwijsniveau). Er is bovendien een aanzienlijk verschil tussen de door het ppon omschreven gewenste opbrengsten van het burgerschapsonderwijs en de gerealiseerde opbrengsten. Slechts 42% van de kinderen bereikt wat het ppon beschouwt als een voldoende niveau voor sociaal-cultureel burgerschap en maar 25% bereikt dit niveau voor politiek burgerschap.⁶ Over (de opbrengsten van) het burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs is weinig bekend.

Er zijn ook succesvolle scholen

De conclusie van de Inspectie dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs stagneert, heeft betrekking op Nederlandse scholen in het algemeen. Er zijn individuele scholen waar wel voortvarend en doelgericht werk is gemaakt van burgerschapsonderwijs.⁷ Onduidelijk is om hoeveel scholen het gaat in welke onderwijssectoren en hoe zij precies te werk gaan. Hier is geen onderzoek naar gedaan, noch is het af te leiden uit de resultaten van het inspectietoezicht. Deze leidt immers niet tot registratie of evaluatie van inhoud, opbrengsten en effectiviteit van het burgerschapsonderwijs. De Inspectie stelt enkel vast of de inhoud binnen de grenzen van de democratische rechtstaat valt en dekking geeft aan de wettelijke bepaling. Wel heeft de Inspectie enige veldkennis opgebouwd, als resultaat van het toezicht op burgerschap

2 Inspectie van het Onderwijs, 2010; Inspectie van het Onderwijs, 2011.

3 Inspectie van het Onderwijs, 2010.

4 De Alliantie Burgerschap is een landelijk samenwerkingsverband op het gebied van burgerschapsonderwijs bestaande uit po- en vso-scholen, kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen, pedagogische centra, Cito, SLO) en de Inspectie van het Onderwijs.

5 Peschar, Hooghoff, Dijkstra & Ten Dam, 2010.

6 Het ppon definieert drie standaarden die aangeven in welke mate leerlingen de kerndoelen burgerschap beheersen: minimum, voldoende en gevorderd. Kinderen maken een reeks opgaven en deskundigen delen hen vervolgens op basis hiervan in op een van de drie niveaus. Voor sociaal-cultureel burgerschap bereikt volgens deze werkwijze 82% van de leerlingen de standaard minimum, die in principe bedoeld is voor 90-95% van de kinderen. Voor politiek burgerschap bereikt 79% van de kinderen dit minimumniveau. Het niveau voldoende is in principe bedoeld voor 70-75% van de kinderen.

7 Hilbers, Dekkers & Dijkstra, 2010.

en andere activiteiten (zoals thematisch onderzoek en participatie in de scholenpanels van de Alliantie Burgerschap).

1.1 Adviesvraag: hoe verder met burgerschapsonderwijs?

De minister vraagt de Onderwijsraad te adviseren over “de wijze waarop scholen in brede zin ondersteund zouden kunnen worden in hun vormgeving van burgerschapsonderwijs en hoe in het verlengde daarvan scholen van bruikbare instrumenten kunnen worden voorzien” (zie adviesaanvraag in bijlage 1). De adviesvraag spitst zich toe op de onderwijssectoren die te maken hebben met een wettelijke doelbepaling burgerschap: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. De raad schenkt daarnaast ook aandacht aan het middelbaar beroepsonderwijs.

Overeenkomstig de adviesvraag heeft de raad onderzocht welke thema’s van belang zijn voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Hoe kan de overheid scholen verder helpen? Tevens gaat de raad na in hoeverre het huidige wettelijke kader voor burgerschapsonderwijs scholen voldoende houvast biedt bij de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs.

Totstandkoming van dit advies

Dit advies bouwt voort op een advies over burgerschap in het onderwijs uit 2003.⁸ Hierin adviseerde de raad om wettelijk vast te laten leggen dat scholen mede burgerschap zouden moeten bevorderen. Een dergelijke doelbepaling burgerschap zou volgens de raad deel moeten uitmaken van de onderwijswetten in alle onderwijssectoren, van primair onderwijs tot en met hoger onderwijs. Dit advies is indertijd deels overgenomen en heeft geresulteerd in de huidige doelbepaling voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de expertisecentra.

Voor het huidige advies is literatuurstudie verricht naar onder andere het burgerschapsbegrip, de gewenste doelen en inhouden van burgerschapsonderwijs, de stand van zaken in de onderwijspraktijk in Nederland en andere landen, de burgerschapscompetenties van jongeren, en de bijdrage van de school aan burgerschap. Tevens is voor het advies gesproken met diverse veldvertegenwoordigers (waaronder de sectorraden) en deskundigen op het gebied van burgerschapsonderwijs. Gesprekken zijn ook gevoerd met de ontwerpers van twee programma’s gericht op burgerschapsonderwijs (*De Vreedzame School* en *De school als morele gemeenschap*). Tot slot is gesproken met betrokkenen van twee scholen die verder op weg zijn met de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs (zie bijlage 3 voor de geraadpleegde deskundigen).

8 Onderwijsraad, 2003.

Burgerschapsonderwijs is een kerntaak van het onderwijs. Scholen hebben de vrijheid daaraan zelf invulling te geven. Wel is er volgens de raad een gezamenlijke inhoudelijke kern: de democratie en de identiteitsontwikkeling van leerlingen. De burgerschapscompetenties van leerlingen in Nederland zijn onvoldoende. Een betere inbedding van burgerschapsonderwijs in zowel de schoolcultuur als het curriculum is nodig.

2 Advieskader: burgerschapsonderwijs in een pluriforme democratische samenleving

2.1 Bijdragen aan burgerschap is een kerntaak van het onderwijs

Bijdragen aan de ontwikkeling van burgerschapscompetenties van leerlingen is een kerntaak van het onderwijs. Het doel van burgerschapsonderwijs reikt naar de mening van de Onderwijsraad verder dan het bevorderen van sociaal gedrag en aanpassing aan de bestaande orde. Ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren. Zo leren zij zorg dragen voor de vitaliteit van de samenleving.

Burgerschapsonderwijs is een onderdeel van zowel de kwalificatie- als de socialisatiefunctie van het onderwijs. De socialisatiefunctie omvat de overdracht en ontwikkeling van waarden, normen, gebruiken en gedragingen aan nieuwe generaties. De kwalificatiefunctie heeft betrekking op de kennis, vaardigheden en houdingen die leerlingen nodig hebben voor hun latere maatschappelijke (beroeps)leven. Ook burgerschapskennis, -vaardigheden en -houdingen horen hierbij. De competenties die nodig zijn om als betrokken burger te functioneren in de samenleving, zijn ook van belang voor het functioneren in een baan of als ondernemer. Samenwerken, naar anderen luisteren, een ander perspectief kiezen, en de eigen mening naar voren brengen zijn zowel voor de (latere) maatschappelijke participatie als voor een succesvolle schoolloopbaan onmisbare competenties. Sinds 2006 is het belang van burgerschapsonderwijs geëxpliciteerd door verankering van de burgerschapsopdracht in de wet- en regelgeving (als algemene doelbepaling en in de kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs en de expertisecentra).

Een belangrijk uitgangspunt van de raad is dat het bijdragen aan de burgerschap van jongeren behoort tot de kerntaken van het onderwijs. Samen met de andere uitgangspunten die in dit hoofdstuk worden beschreven, vormt dit het kader voor de manier waarop het burgerschapsonderwijs zich naar zijn oordeel verder zou moeten ontwikkelen.

De vrijheid van onderwijs

Scholen hebben veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs. De raad onderschrijft het belang van deze vrijheid. De keuze van de overheid om weinig vast te leggen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving, is een bewuste. Uitgangspunt daarbij is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De wetgever dient in beginsel niet te treden in de vrijheid van bijzondere scholen om vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs. De onderwijsvrijheid raakt in het bijzonder aan de inhoud van burgerschapsonderwijs. Deze is immers nauw verbonden met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen.

Daarnaast kent elke school een eigen onderwijscontext. Scholen, de betrokkenen bij de scholen en de omgeving waarin de scholen staan, kunnen sterk van elkaar verschillen. Er is mede hierdoor niet één set te bepalen van specifieke en concreet omschreven doelen die voor alle scholen van even groot belang zijn. Ook is er geen beste manier aan te wijzen waarop scholen vorm kunnen geven aan de algemene doelbepaling burgerschapsonderwijs. Ieder school dient ook daarom de ruimte te behouden voor een eigen invulling van de burgerschapsopdracht. Het eigenaarschap van burgerschapsonderwijs ligt bij de school.

Een belangrijk uitgangspunt bij de burgerschapsopdracht aan scholen is dus een zekere terughoudendheid in centrale regelgeving. Scholen moeten hun eigen keuzes kunnen blijven maken. Een wettelijk vastgelegd burgerschapscurriculum, zoals sommige landen kennen, past niet in de Nederlandse onderwijsstructuur en -cultuur. Toch heeft de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Dit omvat ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Daarmee is de autonomie van schoolbesturen tegelijkertijd ook begrensd. Scholen moeten hun onderwijs niet alleen vormgeven binnen de grenzen van de democratische rechtstaat, van hen mag ook gevraagd worden dat ze burgerschapsonderwijs op een doelmatige en doeltreffende manier inrichten.

Burgerschapsopdracht in sectorwet en kerndoelen

De burgerschapsopdracht is voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs vanaf 2006 als deugdelijkheidseis vastgelegd in de sectorwetten voor primair en voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. De kern van deze bepaling luidt dat het onderwijs de taak heeft actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. Daarnaast geeft de doelbepaling aan dat het onderwijs leerlingen dient voor te bereiden op hun deelname aan de pluriforme samenleving. De achtergrond hiervan ligt in de maatschappelijke context van het begin van deze eeuw, waarin pluriformiteit en integratie belangrijke politieke thema's waren.

Deze open doelbepaling erkent en formaliseert de burgerschapsopdracht zonder de inhoud van het burgerschapsonderwijs vast te leggen. Dit uitgangspunt past bij het advies hierover van de Onderwijsraad uit 2003 en respecteert de vrijheid van onderwijs.⁹ Scholen kunnen zich door het open karakter van de doelbepaling in theorie grotendeels onttrekken aan de wettelijke burgerschapsopdracht. De meeste scholen vinden het echter tot hun taak behoren om onderwijs gericht op burgerschap te verzorgen.

9 Onderwijsraad, 2003.

'Iets' doen aan burgerschap is – wettelijk beschouwd – genoeg

De minister schortte in 2009 een deel van de bekostiging van een (islamitische) basisschool op, omdat de school aan de Inspectie gedane toezeggingen over uitwerking van het burgerschapsonderwijs bij herhaling niet na kwam. De school had toegezegd een bepaalde methode in te voeren, maar dat gebeurde niet. Aanleiding voor de afspraak hierover was de vaststelling van de Inspectie dat de school in haar onderwijs niet aan alle domeinen uit de wettelijke burgerschapsopdracht invulling gaf. De school werkte aan de bevordering van sociale competenties, maar voorbereiding op participatie in de Nederlandse samenleving was naar het oordeel van de Inspectie geen stelselmatig onderdeel van het onderwijsaanbod van de school.

Het schoolbestuur is tegen het besluit tot opschorting van de bekostiging in beroep gegaan bij de Raad van State. Naar het oordeel van de Raad van de State kon niet staande worden gehouden dat de school op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan de burgerschapsopdracht.¹⁰ De wettelijke bepaling actief burgerschap en sociale integratie geeft immers enkel aan dat de school 'iets' moet doen. Het legt niet vast wat dat iets is of hoe dat moet worden vormgegeven. Op grond hiervan zou de minister alleen een sanctie mogen treffen als een school helemaal niets doet. Overigens heeft de Inspectie in 2011 geconstateerd dat het burgerschapsonderwijs op de desbetreffende school thans voldoet aan de wettelijke eisen.

Nederland kent geen wettelijk vastgelegd curriculum. De WPO (Wet op het primair onderwijs) en de WEC (Wet op de expertisecentra) geven wel op hoofdlijnen weer welke onderwijsinhoud scholen dienen aan te bieden. Hierin worden enkele onderwerpen genoemd, die raken aan het burgerschapsonderwijs: bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer (WPO, artikel 9, eerste lid, onder g; WEC, artikel 13, eerste lid, onder g); maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting (WPO, artikel 9, tweede lid, onder d; WEC, artikel 13, derde lid, onder d); en geestelijke stromingen (WPO, artikel 9, tweede lid, onder e; WEC, artikel 13, derde lid, onder e). De WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) kent een dergelijk artikel niet. Wel bevat de WVO een bepaling (artikel 6, onder f) waarin is vastgelegd dat leerlingen een maatschappelijke stage zullen volgen. Deze stage kan beschouwd worden als een vorm van burgerschapsonderwijs.

De drie wetten bepalen dat onderwijsinhouden (voor het primair onderwijs, de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de expertisecentra) verder worden uitgewerkt en vastgelegd in kerndoelen. De kerndoelen zijn streefdoelen (aanbodsdoelen) waar scholen zich op richten bij de ontwikkeling van hun lesprogramma. Voor primair en voortgezet onderwijs zijn momenteel elk 58 kerndoelen vastgelegd. Burgerschap komt daarin op verschillende plekken terug. Voor het speciaal onderwijs zijn voor het eerst in 2009 kerndoelen vastgelegd (63). Voor zeer moeilijk lerende kinderen is een uitzondering gemaakt: scholen hoeven voor deze leerlingen de kerndoelen niet als streefdoelen te hanteren. Aan kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs wordt nog gewerkt. De Inspectie houdt toezicht op de wijze waarop scholen invulling geven aan de kerndoelen. Via een apart onderdeel van het toezichtkader gericht op actief burgerschap en sociale integratie, dat betrekking heeft op de bepalingen in de sectorwetten en de daaraan gerelateerde kerndoelen, houdt de Inspectie toezicht op het burgerschapsonderwijs (zie bijlage 2).

Aansturing burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft een drievoudige kwalificatieopdracht: kwalificeren voor de arbeidsmarkt, voor het vervolgonderwijs en voor de samenleving. De kwaliteitseisen voor loopbaan en burgerschap zijn onderdeel van de eisen voor de verwerving van het diplo-

¹⁰ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2011.

ma, naast de eisen voor de desbetreffende opleiding in het kwalificatiedossier, de generieke eisen aan taal en rekenen en eventuele wettelijke beroepsvereisten.¹¹ Vanaf het schooljaar 2012-2013 is er in het middelbaar beroepsonderwijs niet langer sprake van examinering van de burgerschapseisen, maar van een inspanningsverplichting voor de studenten: deelname aan activiteiten en opdrachten voldoet om het diploma te behalen. De Inspectie kan bij het reguliere toezicht nagaan of deze burgerschapseisen voldoende in het programma zijn opgenomen. De instelling dient zich hierover te kunnen verantwoorden. Ook is een aandachtspunt of de examencommissie vastgesteld heeft dat voldaan is aan de inspanningsverplichting, alvorens tot diplomering over te gaan.

2.3 **Gemeenschappelijke kern: democratie en identiteitsontwikkeling**

Hoewel de scholen zelf invulling geven aan burgerschapsonderwijs, omvat de burgerschapsopdracht naar de mening van de raad wel een gemeenschappelijke inhoudelijke kern. Deze is samen te vatten als: jongeren leren functioneren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving, en bij hen het vermogen ontwikkelen aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren. Deze gemeenschappelijke kern bevat twee componenten die in het onderwijs aan bod zouden moeten komen. Ten eerste: kennis over de democratische rechtstaat en de waarden en spelregels die hieraan ten grondslag liggen. Ten tweede: identiteitsontwikkeling van leerlingen, dat wil zeggen de ontwikkeling van en reflectie op eigen idealen, normen en waarden en de eigen positie in de samenleving.

Eigen identiteit als voorwaarde voor participatie

Om met het laatste te beginnen: het als burger bijdragen aan de samenleving kan pas echt als iemand zelf weet waarvoor hij of zij staat. Ook is het pas mogelijk te begrijpen waarom het zo belangrijk is dat mensen hun idealen kunnen nastreven, wanneer men zelf gehecht is aan een ideaal.¹² Burgerschapsonderwijs impliceert dat een leerling leert een eigen levensovertuiging te ontwikkelen en weet welke waarden en normen hij voorstaat, na wil leven en uit wil dragen. Zodoende kan er een verband ontstaan tussen de levensbeschouwelijke of pedagogische overtuiging van de school (het aanbieden van een bepaald waarden- en normenkader), de vormende taak van het onderwijs (iemand helpen zijn persoonlijke zingeving te ontwikkelen en te verhelderen), en burgerschapsonderwijs.

Democratie als verbindende factor

Daarnaast behoort democratie in brede zin – democratische rechtstaat, democratische spelregels, enzovoort – tot de kern van het burgerschapsonderwijs. Het onderwijs moet leerlingen kennis bieden over de democratie en werken aan de ontwikkeling van bijbehorende vaardigheden en gedrag. Tevens vindt de raad het essentieel dat leerlingen een democratische gezindheid ontwikkelen; de bereidheid (houding) om de democratische rechtstaat overeind te houden en democratisch te willen handelen.

¹¹ Burgerschap is in het document kwaliteitseisen voor Loopbaan en Burgerschap uitgewerkt in vier dimensies: de politiek-juridische dimensie (participatie in politieke besluitvorming op verschillende politieke niveaus), de economische dimensie (bereidheid en vermogen om een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces enerzijds en om op verantwoorde wijze als consument deel te nemen aan de maatschappij anderzijds), de sociaal-maatschappelijke dimensie (functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; acceptatie van verschillen en culturele verscheidenheid) en vitaal burgerschap (zorg voor de eigen vitaliteit en fitheid; afstemming tussen werken, zorgen, leren en ontspannen).

¹² Sieckelinck, 2009.

De raad ziet, in navolging van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en anderen, de democratie dus als dé verbindende factor tussen burgers.¹³ Vanuit de democratie als basiswaarde is er een gemeenschappelijke set van (abstracte) waarden te omschrijven, die de westerse samenleving hebben gevormd en die leidend zijn voor de toekomst van de samenleving. Inhoudelijk gaat het om waarden als gelijkwaardigheid en gelijke behandeling; vrijheid van godsdienst en levensovertuiging; vrijheid van meningsuiting; vrijheid van vereniging, vergadering en betoging; eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het menselijke lichaam.

Ook democratie, en het onderschrijven van noodzaak, belang en wenselijkheid ervan, kan worden beschouwd als een gezamenlijke (abstracte) waarde. De raad vat het begrip democratie daarbij niet alleen op als een politiek systeem waarin autoriteit in principe gebaseerd is op instemming van de bevolking en gericht is op een evenwichtige machtsverdeling. Het gaat de raad tevens om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. Dewey spreekt in dit verband van democratie als "a way of living".¹⁴ Dit impliceert gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen (kleine deugden) zoals: respect, empathie, mededogen, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin.¹⁵

Tegelijkertijd bepaalt de aard van een democratie dat het elk individu op zich vrij staat (moet staan) om zich al of niet door de gezamenlijke waarden te laten leiden in zijn opvattingen en gedrag. Diversiteit in waarden is een belangrijk kenmerk van onze pluriforme en geïndividualiseerde samenleving en, paradoxaal genoeg, daarmee ook een belangrijke gemeenschappelijke waarde. In een democratie zijn conflicten tussen burgers met verschillende waarden, normen en opvattingen onvermijdelijk. Het streven is steeds om op vreedzame wijze om te gaan met deze verschillen ('agree to disagree') en conflicten op te lossen. Democratie is dus zowel een gemeenschappelijk inhoudelijk kader gebaseerd op idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid, als een manier om waardenconflicten op een vreedzame wijze op te lossen en iedereen in de gelegenheid te stellen aan de samenleving deel te nemen.¹⁶ De taak van de overheid bestaat eruit de waarden van een open en democratische rechtstaat te beschermen en de stem van iedere burger mogelijk te maken. Over de inhoud en betekenis van elke waarde vindt een voortdurend maatschappelijk debat plaats, waarvan de uitkomst nooit definitief is.

Bovenal is het de samenleving zelf die waarden vormt en onderhoudt. Het democratische gehalte van de samenleving hangt af van de houdingen en gedragingen van mensen. Een democratische rechtstaat is gebaat bij burgers die zich betrokken voelen bij de samenleving en vaardigheden bezitten zoals het vermogen zich in te leven in de positie van een ander, in staat zijn tot dialoog, het eigen gelijk kunnen relativiseren, en afwijkende meningen en gedragingen kunnen tolereren. Voor het aanleren van deze houdingen en vaardigheden is het opdoen van democratische ervaringen cruciaal. De school is, naast het gezin en de buurt, een belangrijke plaats waar jongeren leren hoe een democratie werkt.

¹³ Van Gunsteren, 2006; Van Gunsteren, 2008; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2007; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003.

¹⁴ Dewey, 1916 (1966 edn.); Haste, 2004; De Winter, 2004; Oser & Veugelers, 2008.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003.

¹⁶ Barber, 1984

2.4 Democratie omvat mensenrechten

Internationale afspraken

Het leren van democratie is niet alleen vanuit Nederlands perspectief van belang; ook in internationaal verband is hier veel aandacht voor. Het Nederlandse onderwijsbeleid beweegt zich te midden van uiteenlopende internationale ontwikkelingen, afspraken en instanties. Aan bepaalde internationale verklaringen en verdragen heeft Nederland zich expliciet gecommitteerd, bijvoorbeeld op het gebied van de mensenrechten. Met mensenrechten wordt bedoeld op de rechten en vrijheden van mensen zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, opgesteld door de Verenigde Naties in 1948. De Universele Verklaring is voor de landen van de Raad van Europa vertaald naar een bindend verdrag: het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. In relatie tot burgerschap is van belang dat in deze verklaringen is afgesproken discriminatie tegen te gaan, en het vormen van een eigen identiteit en de vrijheid van godsdienst en meningsuiting te garanderen. Nederland heeft via zijn deelname aan internationale verdragen ervoor getekend dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van respect voor mensenrechten. Dit is onder meer vastgelegd in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Internationaal Verdrag inzake Economisch, Sociale en Culturele Rechten.

Meer aandacht voor mensenrechten

In Nederland heeft een aantal organisaties en personen aandacht gevraagd voor mensenrechteneducatie in het Nederlandse onderwijs.¹⁷ Zij hanteren een ruime definitie van mensenrechteneducatie. Onderwijs over mensenrechten is volgens het Platform Mensenrechteneducatie op te vatten als "al het onderwijs dat kennis over, inzicht in vaardigheden en waarden van mensenrechten bevordert".¹⁸ Daarbij gaat het volgens het platform om waarden en houdingen, kennis en inzichten en vaardigheden op het terrein van menselijke waardigheid, gelijkheid en verscheidenheid, individualiteit en gemeenschappelijkheid, rechten en plichten, afspraken en verantwoordelijkheden en democratie.

De mensenrechten zelf zijn te beschouwen als een belangrijke ideologische leidraad voor de samenleving. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (en de bijbehorende uitwerking hiervan in verdragen) is in beginsel echter niet opgesteld als instrument voor het onderwijs. In de visie van de raad zijn mensenrechten niet zozeer het beginpunt van burger-schapsonderwijs, maar veeleer een sluitstuk, een weerslag van een proces. Een school zou kinderen en jongeren eerst zelf moeten laten zien en ervaren welke rechten (en plichten) zij hebben en waarom, wat een democratische rechtstaat omvat en waarom het van belang is ieders rechten te respecteren. Kennis van de mensenrechten landt in vruchtbare grond als kinderen zelf ervaren en gezien hebben waarom het nodig was deze rechten op te tekenen in internationaal verband.

¹⁷ Het Platform Mensenrechteneducatie; de kinderombudsman; het Kinderrechtencollectief; het in oprichting zijnde College van de Rechten van de Mens; en de Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking (NCDO). Zie bijvoorbeeld Platform Mensenrechteneducatie, Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking & Kinderrechtencollectief, 2011.

¹⁸ Brief van Platform Mensenrechteneducatie aan de voorzitter van de Onderwijsraad.

Burgerschapsonderwijs maakt idealiter integraal deel uit van de schoolcultuur en het curriculum. Met de term schoolcultuur duidt de raad op het feit dat iedere school een gemeenschap vormt met een eigen cultuur.¹⁹ Elke school heeft, expliciet of impliciet, een visie op wat voor gemeenschap zij wil zijn, waar zij voor staat, wat zij wil bereiken voor en met de leerlingen en hoe zij dat wil bewerkstelligen. Deze visie draagt waarden en normen in zich, die de basis vormen voor een verdere invulling van de spelregels voor de omgang tussen schoolleiding, leraren en leerlingen, tussen school en ouders, enzovoort. Bijvoorbeeld: wie bepaalt de regels, is daarover discussie mogelijk, hoe gaan we op school om met belangenverschillen en conflicten? Burgerschapsonderwijs zit, bewust of onbewust, in de vezels van een schoolcultuur, zo blijkt ook uit onderzoek (zie kader).

Leraar en schoolcultuur van doorslaggevend belang

De houding en het handelen van docenten blijken een sleutel te zijn in 'morele educatie', ongeacht de expliciete invulling van burgerschap in een curriculum. Docenten dragen constant waarden over aan hun leerlingen. De algemene cultuur op school is voor morele educatie minstens even belangrijk als het overbrengen van feitenkennis. Dit zijn de conclusies uit een onderzoek via groepsgesprekken met leerlingen van vijftien jaar uit Engeland, Zweden en Finland over morele thema's.²⁰ Als kinderen en jongeren worden uitgedaagd in gesprek te gaan met volwassenen, ontwikkelen ze vanzelf de interesses en competenties die nodig zijn voor volwaardig burgerschap. Dit gebeurt echter niet indien docenten die normen en waarden instrumenteel opleggen aan leerlingen. Langs die weg is het moeilijk kinderen groot te brengen tot actieve, democratische burgers, aldus de auteurs.

Ook een reviewstudie wijst in deze richting: een indirecte benadering van waardenvormend onderwijs blijkt effectiever te zijn dan een directe benadering, gericht op het rechtstreeks overdragen van waarden.²¹ Bij indirecte benaderingen ligt de nadruk op het op gang brengen van een waardenvormende dialoog tussen de leraar en leerlingen en tussen leerlingen onderling. Aan het school- en klassenklimaat wordt veel belang toegekend.

Tot slot concluderen Biesta en Lawy op basis van interviews met Engelse jongeren dat de school in Engeland laag scoort als een context waarin jongeren naar eigen zeggen democratische ervaringen hebben opgedaan.²² Ondanks de goede persoonlijke relaties die jongeren veelal met docenten en medeleerlingen onderhouden, worden de mogelijkheden om burgerschap te leren door te participeren in de school volgens leerlingen eerder ontmoedigd dan gestimuleerd. Het moeten volgen van regels, zonder uitleg, discussie en medezeggenschap, domineert.

School als oefenplaats

De raad beschouwt de school als een oefenplaats voor burgerschapsvaardigheden en -houdingen. Scholen kunnen leerlingen in staat stellen invloed uit te oefenen op hun eigen omgeving, waardoor zij al doende merken hoe democratisch gedrag werkt. Het is aan de school zelf om te bepalen hoe democratisch de omgang op school is. Op basis van de eigen overtuiging kunnen scholen kiezen voor een meer of minder autoritaire relatie tussen leerlingen, leraren en schooldirectie. Maar ongeacht de keuze voor al of geen 'democratische rechtsorde' binnen de school, kan (en moet) elk school leerzame contexten benutten, ontwikkelen en aanbieden

¹⁹ Onderwijsraad, 2007.

²⁰ Sandström, Stier, Einarson, Davies & Asunta, 2010.

²¹ Solomon, Watson & Battistich, 2001.

²² Biesta & Lawy, 2006.

waarin jongeren kunnen leren om te participeren in een democratie en bij te dragen aan de samenleving.

De dagelijkse interactie tussen leraren en leerlingen vormt voor een belangrijke deel de cultuur van de school. Burgerschapsonderwijs van leerlingen vindt mede plaats door de manier waarop leraren zich in de alledaagse schoolpraktijk opstellen ten opzichte van hun leerlingen en reageren op situaties binnen en buiten het klaslokaal. Leraren reiken kennis aan en laten bepaalde waarden of idealen in hun handelen zien. Zij vervullen daarmee een belangrijke voorbeeldrol. Een leraar is door wie hij is en hoe hij optreedt altijd vormend bezig, bedoeld en onbedoeld. Het is belangrijk dat leraren en docenten zich bewust zijn van hun vormende rol, zodat zij die doelgericht kunnen inzetten.²³ Wanneer leraren gewenst gedrag voorleven, kan in de school een klimaat ontstaan waarin leerlingen als vanzelf principes van burgerschap kunnen ervaren en daarmee kunnen oefenen.

Leerlijn burgerschap in het curriculum aanbrengen

Burgerschapsonderwijs maakt niet alleen deel uit van de schoolcultuur, maar moet ook verweven zijn met het inhoudelijke schoolcurriculum. Leerlingen kunnen burgerschapscompetenties opdoen in reguliere lessen en in het projectonderwijs. Onderzoek laat zien dat de invoering van een enkel vak burgerschap zonder verdere aandacht voor dit onderwerp in het bredere curriculum, doorgaans niet effectief is. Systematisch burgerschapsonderwijs vraagt om uitgewerkte leerlijnen, oftewel: om verduidelijking van wat gedaan wordt aan burgerschapsonderwijs in de verschillende leerjaren en in de verschillende vakken, en om explicitering van de activiteiten en de opbouw die daarin zit.²⁴ Daarbij kan de eerdere uitwerking van de raad in drie niveaus van burgerschap behulpzaam zijn (zie kader). Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs moeten de beoogde opbrengsten van het burgerschapsonderwijs regelmatig worden geëvalueerd op zowel schoolniveau (schoolcultuur, veiligheid) als leerlingenniveau (burgerschapscompetenties).

Drie niveaus van burgerschapsonderwijs

De deelname van een individu aan de samenleving kan zich afspelen in de eigen familie, buurt en school, in de eigen stad of regio, en op landelijk of zelfs internationaal niveau (Europese Unie, wereldburgerschap). De bijdrage aan de samenleving als geheel gaat vaak indirect. Iemand levert een bijdrage aan een specifieke groep en deze draagt weer bij aan het grotere geheel.

Burgerschapsonderwijs heeft volgens de raad betrekking op drie verschillende niveaus.²⁵ Het schoolniveau: deel uitmaken en meedoen in de gemeenschap van een school ('schoolburgerschap'). Het niveau van de plaatselijke gemeenschap: participeren in maatschappelijke activiteiten aldaar. Hierbij gaat het vooral om de leerling als (toekomstig) burger in zijn relatie tot medeburgers (maatschappelijk burgerschap). En het (inter)nationaal niveau: kennis van de democratische rechtstaat en de bereidheid en bekwaamheid om daaraan in de toekomst te participeren. Met dit niveau wordt vooral bedoeld op de leerling als (toekomstige) deelnemer in het statelijk verband, als individu in relatie tot de centrale en de decentrale overheden (politiek of staatsburgerschap). Ook deelname aan de (toekomstige) internationale gemeenschap en samenwerkingsverbanden en aan bovennationale instituties en activiteiten (onder andere van de EU) behoort tot dit niveau. Deze niveaus kunnen het uitgangspunt vormen voor een opbouw van burgerschapsactiviteiten in het curriculum.

²³ Onderwijsraad, 2011a.

²⁴ Zie bijv. Bron, Veugelers & Van Vliet, 2009.

²⁵ Onderwijsraad, 2003.

Leerlingenfactoren heel belangrijk

Onderzoek, zowel in Nederland als daarbuiten, laat zien dat kinderen en jongeren verschillen in burgerschapscompetenties al naar gelang leeftijd, sekse en etnische herkomst. De burgerschapskennis van leerlingen neemt met het vorderen der jaren toe, maar in de adolescentie vertonen attitudes, vaardigheden en reflectie op het gebied van burgerschap juist een lichte daling.²⁶ Het verband tussen leeftijd en de burgerschapskennis van leerlingen heeft vooral te maken met cognitief vermogen. Zo hebben basisschoolleerlingen met hogere scores voor lezen en rekenen ook hogere scores voor burgerschapskennis.²⁷

Aan het einde van het basisonderwijs is er op het gebied van burgerschap een verschil tussen meisjes en jongens. Meisjes weten er meer van, reflecteren er meer op, zijn er vaardiger in en tonen een meer positieve houding.²⁸ In havo en vwo verdwijnen deze verschillen in de tweede klas.²⁹ In het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is dit niet het geval.³⁰ Ook uit internationale studies blijkt dat meisjes meer burgerschapskennis hebben dan jongens, maar de verschillen lijken in andere landen kleiner te zijn dan in Nederland.³¹ In Nederlands onderzoek wordt geen relatie gevonden tussen het opleidingsniveau van ouders en de burgerschapscompetenties van hun kinderen.³² In vergelijking met andere landen is het effect van sociaaleconomisch milieu op de burgerschapskennis van leerlingen in Nederland zwak.³³ Tot slot zijn er verschillen gevonden in burgerschapscompetenties tussen autochtone en allochtone leerlingen. Het algemene beeld is dat allochtone leerlingen (in het bijzonder leerlingen van Turkse en Marokkaanse origine) hoger scoren op attitude, vaardigheid en reflectie en (iets) lager op kennis.³⁴ Ook internationaal wordt een verband gevonden tussen etniciteit en burgerschap.

School ook van belang

Hoewel verschillen tussen leerlingen voor het grootste deel verklaard worden door factoren op leerlingenniveau, vormt ook de school hierbij een factor.³⁵ Het is vooralsnog echter onduidelijk wat hierbij een rol speelt. Er zijn aanwijzingen dat goede randvoorwaarden van belang zijn (tijd, taakverdeling tussen docenten, evenals de aanwezigheid van effectieve factoren voor schoolontwikkeling (zoals sturing, commitment en focus) en aandacht voor de pedagogische inrichting van de school en de rol van leraren.³⁶

Het ontbreken van een duidelijk patroon van schoolkenmerken die burgerschap beïnvloeden, heeft te maken met het ontbreken van relevante schoolgegevens. Het kan er echter ook mee te maken hebben dat systematisch burgerschapsonderwijs op Nederlandse scholen nog tot ontwikkeling moet komen. Dat zou betekenen dat het nog enige tijd duurt voordat de invloed

26 Cleaver, Ireland, Kerr & Lopes, 2005; Geboers, Admiraal, Geijsel & Ten Dam, 2010; Geijsel, Ledoux, Reumerman & Ten Dam, 2012; Hilbers, Maslowski, Bosker & Dijkstra, 2010; Ireland, Kerr, Lopes & Nelson, 2006.

27 Ten Dam, Dijkstra, Geijsel, Ledoux & Van Veen, 2010.

28 Ledoux, Geijsel, Reumerman & Ten Dam, 2011.

29 Hilbers, Maslowski, Bosker & Dijkstra, 2010.

30 Geboers, Admiraal, Geijsel & Ten Dam, 2010.

31 Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito, 2010.

32 Ledoux, Geijsel, Reumerman & Ten Dam, 2011.

33 Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito, 2010.

34 Ledoux, Geijsel, Reumerman & Ten Dam, 2011.

35 Ten Dam, Dijkstra, Geijsel, Ledoux & Van Veen, 2010; Isac, Maslowski & Van der Werf, 2011.

36 Hilbers, Dekkers & Dijkstra, 2010.

van de school kan worden vastgesteld. Verder maken de resultaten van onderzoek duidelijk dat aandacht voor de invloed van algemene schoolkenmerken (anders dan burgerschaps- onderwijs zelf) zinvol is. Basisscholen die er namelijk niet in slagen om voldoende leerlingen voor taal en rekenen tot op het niveau van groep 8 te brengen, laten ook lagere scores zien op de toets burgerschapscompetenties.³⁷

Aandacht voor burgerschapscompetenties in het Nederlandse onderwijs

In 2010 verscheen een studie van de IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) waarin 38 landen wereldwijd met elkaar vergeleken zijn ten aanzien van het burgerschapsonderwijs in het voortgezet onderwijs.³⁸ Deze studie bouwt voort op eerder onderzoek van de IEA naar burgerschap in het onderwijs. De studie is gebaseerd op het toetsen van leerlingen uit klas 2 (14 jaar) en een docentenvragenlijst en een schoolvragenlijst (afgenomen bij de schoolleiders).³⁹ De resultaten met betrekking tot Nederland moeten met enige voorzichtigheid worden beschouwd, omdat niet voldaan is aan de gestelde steekproefvereisten.⁴⁰

De IEA-studie laat zien dat burgerschapskennis in het voortgezet onderwijs in Nederland veelal alleen in enkele specifieke vakken aan de orde komt, terwijl in andere landen ook vakoverstijgend gewerkt wordt en speciale bijeenkomsten worden belegd en/of een apart vak burgerschap gevolgd wordt. De Scandinavische landen, Vlaanderen, Oostenrijk en Luxemburg kiezen er eveneens voor burgerschap niet als apart vak in het curriculum op te nemen. Engeland, Spanje, Ierland, Zwitserland en de meeste Oost-Europese landen kennen daarentegen wel een verplicht vak burgerschapskunde. Ook komen er aanzienlijk minder aan burgerschap verbonden thema's aan de orde in het Nederlandse onderwijs dan in bijvoorbeeld Engeland. In Nederland wordt voorts weinig gediscussieerd en gedebatteerd in de klas, waar andere landen leerlingen daarin al vroeg oefenen. Ook scoort Nederland relatief slecht als het om de participatie in formele medezeggenschap gaat.

Te weinig burgerschapskennis

De PPO-n-resultaten laten zien dat een groot deel van de leerlingen in groep 8 van de basisschool (inclusief speciaal basisonderwijs) het voor die leeftijd gewenste niveau van burgerschap niet bereikt. Slechts 1 op de 4 leerlingen beschikt over voldoende kennis in het domein politiek burgerschap en 42% van de leerlingen over voldoende burgerschapskennis in het sociaal-culturele domein.⁴¹

De Nederlandse leerlingen van 14 jaar scoren in de IEA-studie relatief laag op het gebied van burgerschapskennis. De studie onderscheidt drie kennisniveaus van politiek en maatschappelijk burgerschap. In Nederland bevindt 24% van de leerlingen zich op het hoogste niveau (niveau 3: een holistische begrip van politiek en maatschappelijke burgerschap). Dit komt ongeveer overeen met het gemiddelde van alle deelnemende landen. Het verschil met landen als Finland en Denemarken is echter groot (55-60% op niveau 3). Ongeveer 30% van de leerlingen zit op niveau 2 en 43% zit op niveau 1 of daaronder (slecht globale kennis en begrip). Dit

37 Ten Dam, Dijkstra, Geijssel, Ledoux & Van Veen, 2010.

38 Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito, 2010.

39 In Nederland namen slechts 67 scholen deel aan het onderzoek, waarmee het onder de eis van minimaal 85% deelname van de IEA valt. Door scholen en leerlingen in de analyse te wegen is toch geprobeerd een zo representatief mogelijk beeld van Nederland te geven.

40 Maslowski, Naayer, Isac, Oonk & Van der Werf, 2010.

41 Wagenaar, Van der Schoot & Hemker, 2011.

aantal laag presterende leerlingen is veel groter dan in een aantal omliggende landen, zoals België (Vlaanderen, 32%), Engeland (35%) en Denemarken (16%).

In het IEA-onderzoek zijn ook de houding en maatschappelijke betrokkenheid van leerlingen, hun participatie in schoolactiviteiten rond burgerschap en hun kennis van en houding ten opzichte van Europese samenwerking onderzocht. Opvallend is dat Nederlandse leerlingen relatief afwijzend staan tegenover gelijke rechten voor immigranten. Opmerkelijk is tevens dat een kwart van de leerlingen in het afgelopen jaar op school buiten de lessen om niet betrokken is geweest bij activiteiten zoals muziek, toneel of debat, of bij activiteiten rond formele medezeggenschap. Dit percentage is hoger dan enig ander landelijk percentage, het gemiddelde ligt op 7%.

Bovenstaande conclusies over burgerschapskennis, burgerschapshouding en participatie in burgerschapsactiviteiten zeggen nog niet alles over de opbrengsten van het burgerschaps-onderwijs. Een aantal onderzoekers vergeleek de kennis en opvattingen van vijftienjarigen uit Engeland, Zweden en Finland.⁴² Engelse kinderen bleken beter op de hoogte van hun rechten en plichten; ze waren relatief ook beter in debat-situaties. Tegelijk hadden ze het gevoel dat ze door leraren vaak niet serieus genomen werden. Hun kennis van burgerschap betrof vooral formele kennis ('wat is een democratie', 'hoe werkt het parlement'). In Zweden waren leerlingen minder goed op de hoogte van rechten en plichten en minder vaardig in debatteren. Daarentegen gaven ze aan serieus te worden genomen op school door volwassenen, en spraken ze vrijer over hun normen en waarden dan Engelse leeftijdgenoten. Het Engelse en het Finse curriculum zijn volgens de auteurs sterk gedetailleerd omschreven en taakgericht. Kennis is hiërarchisch, in kleine stukjes op te delen en overdraagbaar. In Zweden daarentegen wordt kennis gezien als een te ontwikkelen inhoud, met een eigen inbreng van leerlingen.

Leerprestaties hangen mogelijk samen met burgerschapsprogramma's

Op het gebied van leerprestaties (met name voor taal en rekenen) zijn de eisen in de afgelopen jaren strenger geworden. In hoeverre zijn deze taken van de school te combineren met burgerschapsonderwijs? Scholen die veel aandacht schenken aan burgerschapsonderwijs, geven aan dat hun inspanningen leiden tot een school- en klassenklimaat waarin het leren makkelijker gaat omdat conflicten bijvoorbeeld beter opgelost worden en minder energie kosten.⁴³ Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het inruimen van tijd voor aspecten van burgerschap in het curriculum niet hoeft te betekenen dat de leerprestaties op andere terreinen daaronder lijden. Zo signaleren onderzoekers in een review van onderzoek uit de Verenigde Staten dat er steeds meer empirisch bewijs is voor een relatie tussen een positief schoolklimaat en cognitieve leerprestaties (onder andere op het gebied van rekenen en taal).⁴⁴ Daarnaast leggen verschillende (psychologische) studies uit de Verenigde Staten een link tussen bepaalde burgerschapsprogramma's en een positief school- of klassenklimaat.⁴⁵ Ook zijn er studies die een relatie aantonen tussen enerzijds het hanteren van methoden voor conflictoplossing en voor sociaal-emotioneel leren en anderzijds betere leerprestaties. Hoe minder tijd en energie van leraren en leerlingen er immers hoeft te gaan naar conflictoplossing (omdat leerlingen daar competent in zijn), hoe meer aandacht er aan het leren zelf kan worden besteed.⁴⁶ Onderzoek naar de

42 Sandström, Stier, Einarson, Davies & Asunta, 2010.

43 Dit kwam naar voren in de gesprekken met het ROC Mondriaan, VMBO Heldring en De Vreedzame school (zie bijlage 2).

44 Cohen, McCabe, Michelli & Pickeral, 2009.

45 Durlak, Taylor, Kawashima, Pachan, DuPre, e.a., 2007; Greenberg, Weissberg, O'Brien, Zins, Fredericks, e.a., 2003; Vieno, Perkins, Smith & Santinello, 2005.

46 Johnson & Johnson, 2000; Zins & Elias, 2006.

methode vreedzame school laat ten slotte zien dat het programma een positieve invloed kan hebben op het klasklimaat en op het burgerschapsgedrag van leerlingen (omgaan met conflicten en democratisch handelen).⁴⁷

2.7 **Conclusie: gewenste situatie nog niet bereikt**

Scholen behoren de ruimte te hebben en te behouden om het burgerschapsonderwijs naar eigen inzichten vorm te geven. Wel omvat de burgerschapsopdracht in de visie van de raad een gemeenschappelijke kern. Deze bevat twee samenhangende componenten: de democratische rechtstaat en de identiteitsontwikkeling van de leerling. Op schoolniveau dient burgerschap zichtbaar te zijn in zowel de schoolcultuur als in het curriculum. In de huidige situatie ondervinden scholen verschillende belemmeringen bij het uitwerken van burgerschapsonderwijs (zoals in hoofdstuk 1 is besproken), waaronder een gebrek aan specifieke deskundigheid en kennis op het gebied van burgerschapsonderwijs en de opbrengsten ervan. Dat de huidige situatie niet leidt tot de gewenste resultaten wordt duidelijk uit het weinige dat wel bekend is over de burgerschapscompetenties van leerlingen. De burgerschapskennis van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs is laag, over de kennis van leerlingen in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs lijkt weinig bekend, en Nederlandse leerlingen van veertien jaar komen relatief slecht uit een internationale vergelijking van burgerschapskennis en -houdingen en participatie.

⁴⁷ Verhoeven, 2012.

Scholen hebben de opdracht burgerschapsonderwijs te ontwikkelen dat past bij de eigen visie op onderwijs. De raad adviseert de overheid scholen daarbij actief te ondersteunen en tegelijkertijd te bevorderen dat er inzicht ontstaat in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Daarnaast zou het wettelijk kader scholen meer houvast moeten geven over de inhoud van de burgerschapsopdracht.

3 Naast ruimte ook duidelijkheid en steun nodig

3.1 Hoe verder met het burgerschapsonderwijs?

De raad onderschrijft het uitgangspunt van de overheid dat de inhoud van het burgerschapsonderwijs grotendeels door scholen zelf wordt bepaald. Iedere school kiest zijn eigen aanpak en inhoudelijke insteek afhankelijk van de levensbeschouwelijke of pedagogische overtuiging van de school, de schoolcontext en de leerlingenpopulatie. Op termijn zou een dergelijke aanpak in principe moeten leiden tot de ontwikkeling van een breed scala aan schoolcurricula en methoden voor burgerschapsonderwijs.

De invoering van een open doelbepaling burgerschap heeft zes jaar na dato echter bij veel scholen nog niet geleid tot een heldere visie en een planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs. Er is doorgaans geen duidelijk aan te wijzen leerlijn burgerschap in het curriculum. Uit rapportages van de Inspectie blijkt dat het aanbod op een groot deel van de scholen beperkt blijft tot het bevorderen van sociale vaardigheden.⁴⁸ Kennis van democratie en van andere culturen komt weinig aan de orde. In 2008 werd, volgens informatie van de scholen zelf, op 42% van de scholen voor basisonderwijs, 60% van de scholen voor speciaal onderwijs, 27% van de vmbo-scholen, 19% van de havo/vwo-scholen en 54% van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs slechts enkele keren of minder per jaar aandacht besteed aan democratie.⁴⁹ Van de basisscholen gaf 26% aan hooguit enkele keren per jaar aandacht te besteden aan andere culturen; in het speciaal onderwijs was dit 35%.⁵⁰ Dit gold eveneens voor 27% van de vmbo-scholen, 30% van de havo/vwo-scholen en 22% van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Vier jaar later is hierin volgens de Inspectie weinig verandering gekomen. Veel scholen ervaren belemmeringen bij het vormgeven van hun burgerschapsopdracht. Zij spreken van een vol onderwijsprogramma, gebrek aan draagvlak en facilitering, en te weinig docentdeskundigheid.

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2010.

⁴⁹ Daarnaast gold dit voor 48% van de praktijkscholen en 58% van de speciale basisscholen.

⁵⁰ 36% van de praktijkscholen en 34% van de speciale basisscholen.

De raad concludeert dat het probleem van een (te) langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op scholen voortkomt uit een combinatie van een complexe en onduidelijke opdracht, weinig steun bij de uitvoering ervan, en een gebrek aan kennis over wat werkt en voor wie. Met een open doelbepaling alleen zijn de condities voor een bloei van het burgerschapsonderwijs niet voldoende geschapen.

Hiermee lijkt het burgerschapsonderwijs zich op een kruispunt te bevinden. Er zijn verschillende wegen voor het vervolg. De wetgever kan ertoe overgaan om op stelselniveau (in de wet en de uitwerking daarvan) nauwgezet te omschrijven wat de beoogde doelen, inhouden en opbrengsten zijn van het burgerschapsonderwijs. Op termijn kan dit resulteren in referentieniveaus voor burgerschap, met daaraan gekoppeld een resultaatverplichting. Deze aanpak veronderstelt centrale exameneisen, een verplicht kernleerplan of nationaal curriculum, en aandacht voor draagvlak en legitimatie. Effectmetingen zijn dan goed mogelijk op basis van de vergelijkbare doelen. Kortom: sterke en gerichte sturing en controle vanuit de overheid. Een andere weg bestaat eruit de situatie te laten zoals deze nu is. Burgerschapsonderwijs is aan de scholen. Deze zijn vrij om zelf inhoud en vorm te geven aan de burgerschapsopdracht, zolang zij 'iets' aan burgerschap doen en hun aanpak verantwoorden. In de wetgeving wordt niet gespecificeerd wat de samenleving van het onderwijs in deze mag verlangen. Scholen hebben geen resultaatverplichting.

De raad kiest voor een middenweg. Hij wil de ruimte die scholen hebben om zelf vorm en inhoud te geven aan burgerschapsonderwijs, nadrukkelijk behouden. Deze ruimte strookt met de Nederlandse vrijheid van onderwijs. De raad vindt wel dat de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs beter dan nu het geval is omschreven moet worden en tot uitdrukking gebracht in wet- en regelgeving. De verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs ligt bij scholen zelf, maar de overheid kan een meer steunende, stimulerende en faciliterende rol vervullen dan nu het geval is.

3.2 Drie aanbevelingen gericht op de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs

Op basis van het voorgaande formuleert de raad drie aanbevelingen voor het beleid gericht op burgerschapsonderwijs.

Aanbeveling 1: zet in op steun aan scholen en leraren

Scholen verdienen steun bij het werken aan burgerschapsonderwijs. Dit kent verschillende componenten. De raad vindt het allereerst van belang dat de overheid en (onderwijs)instanties in de communicatie met en over scholen en het onderwijs uitdragen dat burgerschapsonderwijs van grote waarde is. De boodschap moet zijn dat scholen leerlingen dienen voor te bereiden op hun (latere) functioneren in de maatschappij in brede zin. Burgerschapsonderwijs moet, kortom, serieus worden genomen. Het is van belang te investeren in een door scholen en overheid gedeeld verhaal over de gewenste balans tussen basisvaardigheden en persoonlijke en maatschappelijke vorming. Tevens dient duidelijk gemaakt te worden dat scholen er niet alléén voor (mogen) staan. De school deelt haar burgerschapsopdracht met de ouders en het gezin, de wijk, de media, verenigingen en geloofsgemeenschappen, de overheid en andere socialiserende instanties. Ook voor de lerarenopleiding en lerarenopleiders is hierin een taak weggelegd.

Daarnaast kunnen scholen ondersteund worden bij het expliciteren van wat zij beogen en (deels) al doen op het gebied van burgerschapsonderwijs. Het initiatief moet hierbij van scholen zelf uitgaan, maar de beschikbaarheid van een landelijk ondersteuningsaanbod is wenselijk.

De langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op stelselniveau laat onverlet dat een deel van de scholen wel belangrijke stappen heeft gezet. Deze scholen kunnen hun succes delen met andere scholen en uitdragen naar betrokkenen bij het onderwijs (horizontale verantwoording). Het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) kan de successen beter belichten dan nu gebeurt. Tot slot merkt de raad op dat scholen naast steun ook tijd en ruimte nodig hebben om burgerschapsonderwijs naar eigen inzicht op een effectieve manier vorm te geven.

Aanbeveling 2: stimuleer systematische kennisopbouw

Het ontbreken van kennis over welke aanpak geschikt is voor welke leerlingen bij het nastreven van bepaalde burgerschapscompetenties, is een belangrijke belemmering voor het realiseren van kwalitatief goed burgerschapsonderwijs. Verschillende onderzoeksinstellingen hebben zich de afgelopen jaren weliswaar gericht op burgerschap en het burgerschapsonderwijs, maar er heeft nauwelijks coördinatie plaatsgevonden tussen de verschillende onderzoeksactiviteiten en de resultaten zijn te weinig in de scholen terechtgekomen.

Voor de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs vindt de raad het noodzakelijk dat er systematische kennisopbouw plaatsvindt. Dit omvat naar de mening van de raad thema's zoals de (langetermijn)effecten van burgerschapsonderwijs, effectieve methoden, leermiddelen en toetsen. Ook kan beter in kaart worden gebracht wat scholen (van verschillende onderwijssectoren) al of niet doen aan burgerschapsonderwijs. Dit geeft meer inzicht in de stand van zaken in de praktijk en biedt een stevige basis voor gerichte ondersteuning van scholen. Tot slot is er nauwelijks informatie over de uitvoering van de burgerschapsopdracht in met name het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs. Onderzoek hiernaar is wenselijk.

De raad adviseert de minister om geen onderzoeksopdracht te verstrekken aan een afzonderlijke instelling, maar een (netwerk)organisatie te zoeken of te creëren waarin onderzoeksinstellingen, instellingen voor onderwijssteuning en scholen samenwerken. Het faciliteren van een dergelijke netwerkorganisatie biedt naar zijn oordeel de beste garantie voor systematisch kennisopbouw rond het thema burgerschap en onderwijs, waarin onderzoek en praktijk met elkaar zijn verbonden. De raad heeft deze werkwijze eerder bepleit in zijn advies *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen in het onderwijs*.⁵¹

Aanbeveling 3: bied scholen een inhoudelijk kompas

De raad ondersteunt de keuze van de overheid om de regie van het burgerschapsonderwijs zo veel mogelijk bij de scholen te laten. Deze keuze past goed binnen de Nederlandse vrijheid van onderwijs en de autonomie voor scholen als het om de onderwijshoud en de pedagogisch-didactische aanpak gaat. Om binnen deze kaders de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs te stimuleren, is het volgens de raad gewenst scholen meer duidelijkheid te geven over de inhoudelijke kern van de burgerschapsopdracht. De kern bestaat volgens de raad uit twee componenten in relatie tot elkaar: het leren functioneren in een democratische gemeenschap (inclusief de rol van mensenrechten hierin) en de identiteitsontwikkeling van de leerling.

⁵¹ Onderwijsraad, 2011b.

Democratie verbindt burgers met elkaar. Democratische idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid bieden burgers een gemeenschappelijk inhoudelijk kader. Tevens biedt een democratische samenleving de voorwaarden waaronder burgers met uiteenlopende normen- en waardenpatronen met elkaar van mening kunnen (blijven) verschillen en vreedzaam kunnen samenleven. Het adequaat kunnen deelnemen aan democratische processen is echter pas mogelijk op basis van een goed ontwikkelde eigen identiteit en duidelijkheid over het eigen normen- en waardenkader. De school heeft een taak in het begeleiden van deze identiteitsontwikkeling. Er kan daarbij een duidelijk verband bestaan tussen de levensbeschouwelijke of pedagogische overtuiging van de school (het aanbieden van een bepaald waarden- en normenkader) en burgerschapsonderwijs.

Deze kern van het burgerschapsonderwijs kan beter dan nu tot uitdrukking gebracht worden in de kerndoelen voor de verschillende sectoren. De raad doet een voorstel om de kerndoelen die het meest met burgerschap zijn verbonden, te herformuleren. Ook verdient het aanbeveling om het verband tussen de kerndoelen en de doelbepaling burgerschap te expliciteren. Dat kan door aandacht te schenken aan burgerschap in de preambule en de karakteristieken van een nieuw besluit kerndoelen voor de sector. Momenteel kent alleen het voortgezet onderwijs een dergelijke explicitering. De verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs is tevens gebaat bij een bondigere formulering van de algemene doelbepaling van burgerschapsonderwijs. Daarnaast adviseert de raad de minister om vast te leggen dat scholen in het schoolplan verantwoording afleggen over de kwaliteit van hun burgerschapsonderwijs.

Tot slot behoort ook duidelijkheid over aard en plaats van de maatschappelijke stage tot het inhoudelijke kompas van scholen voor voortgezet onderwijs. De raad adviseert scholen de maatschappelijke stage beter in te bedden in hun leerlijn of programma voor burgerschapsonderwijs. Nu wordt de link tussen stage en burgerschap lang niet altijd expliciet gemaakt. Hierdoor lijkt het alsof de maatschappelijke stage iets is dat naast burgerschapsonderwijs (ook nog) moet worden vormgegeven, terwijl het er juist deel van moet uitmaken.

Scholen staan voor een complexe opdracht. De raad adviseert de overheid om scholen hierbij te ondersteunen door het belang van burgerschapsonderwijs meer uit te dragen. De ondersteuning van scholen zou gericht moeten zijn op visieontwikkeling en explicitering van het burgerschapsonderwijs. Lerarenopleidingen moeten voor het burgerschapsonderwijs startbekwame leraren afleveren. Tot slot hebben scholen voldoende tijd nodig.

4

Aanbeveling 1: zet in op steun aan scholen en leraren

4.1 Steun nodig vanwege complexe opdracht

De ontwikkeling en implementatie van burgerschapsonderwijs is een complexe opgave voor scholen. Een schoolvisie op burgerschap is onontbeerlijk, evenals de vertaling hiervan naar concrete onderwijsdoelen. Effectief burgerschapsonderwijs vraagt vervolgens om een combinatie van het werken aan inhoudelijke kennis en vaardigheden via het curriculum met een open en stimulerend schoolklimaat. Uiteindelijk werkt een school toe naar een schoolgemeenschap waarin oefenen met burgerschap voor alle betrokkenen steeds vanzelfsprekender wordt. Veelal betekent dit dat scholen hun curriculum opnieuw moeten doordenken, burgerschap een samenhangende plaats moeten geven in meerdere vakken, en moeten werken aan draagvlak en deskundigheid onder docenten. Scholen in het voortgezet onderwijs moeten ook de plaats en inbedding van de maatschappelijke stage in het curriculum bepalen. Ten slotte kunnen scholen de kwaliteit van hun burgerschapsonderwijs alleen verbeteren door na te gaan in hoeverre zij de beoogde opbrengsten ook daadwerkelijk bereiken, en op grond daarvan hun werkwijze aanpassen (opbrengstgericht werken). Het vergelijken van de eigen leeropbrengsten op het gebied van burgerschap met die van andere, vergelijkbare scholen is daarbij behulpzaam.

Dergelijke ontwikkelingen komen stapsgewijs tot stand en hebben hun tijd nodig. Scholen die verder zijn gevorderd in dit proces geven aan dat het minstens drie jaar en soms veel langer duurt voordat het burgerschapsonderwijs enigszins geborgd is in het onderwijs en de schoolorganisatie.⁵² De complexiteit van de opdracht en de soms omvangrijke onderwijsveranderingen die daarmee gepaard kunnen gaan, betekenen dat ondersteuning van scholen bij het vormgeven aan burgerschapsonderwijs nodig is.

⁵² Dit kwam ter sprake in gesprekken met docenten en schoolleiders van ROC Mondriaan en Heldring VMBO, en gesprekken met onderzoekers en ontwerpers betrokken bij de Vreedzame school.

Succesfactoren en belemmeringen

De ervaringen van de scholen die deel uit hebben gemaakt van de Alliantie Burgerschap geven zicht op de condities voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. De helft van de 35 scholen (13 in het primair, 22 in het voortgezet onderwijs) die in de scholenpanels deelnamen, heeft tussen 2008 en 2010 een goede ontwikkeling doorgemaakt.⁵³ Deze scholen onderscheiden zich door het belang dat zij hechten aan burgerschap als onderwijsdoel. Soms is dit ingegeven door bepaalde problemen waar burgerschapsonderwijs een antwoord op kan zijn, zoals problemen onder de leerlingpopulatie of in de omgeving van de school. Scholen met een uitgesproken (levensbeschouwelijke of pedagogische) overtuiging zijn er eerder toe geneigd te kiezen voor burgerschapsonderwijs als instrument om in te spelen op problemen of om de identiteit van de school uit te dragen. Verder onderscheiden de scholen waar een duidelijke ontwikkeling van burgerschapsonderwijs heeft plaatsgevonden, zich door een heldere visie op wat burgerschapsonderwijs is en hoe die visie kan worden vertaald naar de schoolpraktijk. Deze visie is herkenbaar in het curriculum en het onderwijsaanbod en maakt het mogelijk over burgerschap te communiceren binnen de school en de betrokkenheid van leraren te vergroten. Tot slot is facilitering van belang. Op succesvolle vo-scholen (voortgezet onderwijs) zijn docenten vrijgemaakt voor taken op het gebied van burgerschapsonderwijs. Andere succesfactoren: een heldere taakverdeling; het aanwijzen van personeel dat zich met deze taak bezig houdt; het thema onderwerp van gesprek maken op vergaderingen; afspraken over de manier waarop burgerschap aan de orde zal komen in het onderwijs; en (het onderkennen van het belang van) draagvlak onder docenten.

Belemmeringen

Een kwart van de 35 scholen ervaart naar eigen zeggen belemmeringen bij de realisering van burgerschapsonderwijs. In het curriculum strijden meerdere thema's om voorrang en er is behoefte aan meer docentdeskundigheid. Daarnaast ervaren sommige scholen problemen in de sociale omgeving van de school die de burgerschapsopdracht onder druk zetten. Voorbeelden: een onevenwichtige samenstelling van de leerlingenpopulatie, en veel afstand tussen de opvattingen van ouders en die van de school. Het draagvlak onder leraren verschilt per school, onduidelijk blijft in hoeverre leraren burgerschap echt van belang vinden en deskundigheid op dat terrein bezitten. Als scholen niet verder komen ligt de oorzaak ook vaak in de organisatorische kant: wisseling van directie, reorganisatie of andere factoren.

Uit gesprekken die de raad met veldvertegenwoordigers voerde voor dit advies (zie de lijst met geraadpleegde deskundigen), komt ten slotte naar voren dat sommige scholen het op de basisvaardigheden (taal en rekenen) gerichte overheidsbeleid als een belemmering voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs ervaren. Mede omdat ze beter in staat zijn om opbrengsten op deze leergebieden in kaart te brengen en menen daarover met name verantwoording te moeten afleggen, geven zij geen prioriteit aan de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

4.2 Draag het belang van burgerschapsonderwijs uit

De overheid dient uit te dragen en in het beleid zichtbaar te maken dat burgerschapsonderwijs van groot belang is voor zowel het (latere) functioneren van leerlingen als de samenleving als geheel. Daarbij is een door overheid en onderwijsveld gedeeld verhaal over de doelen van het onderwijs van groot belang.⁵⁴

⁵³ Hilbers, Dekkers & Dijkstra, 2010.

⁵⁴ Onderwijsraad, 2012.

Engeland en Schotland: nationale curricula met basisvaardigheden én burgerschap

Zowel in Engeland als in Schotland zijn in de afgelopen jaren de nationale curricula herzien naar een wat minder centralistische aanpak dan voorheen, met meer ruimte voor scholen. Dit gebeurde pas na een brede maatschappelijke discussie over de taken van het onderwijs, waarbij consultatie van betrokkenen in brede zin heeft plaatsgevonden. De nieuwe curricula zijn gebaseerd op een integrale visie op kinderen en hun ontwikkeling. Maatschappelijke oriëntatie en persoonlijke ontwikkeling zijn daarbij van groot belang. De nadruk ligt op het werken aan sociale cohesie, zelfbewustzijn, gemeenschapszin, nationaal besef en wereldburgerschap. Deze zaken worden als even belangrijk gezien als goede resultaten voor rekenen en taal. Er is veel ruimte voor vakoverstijgende maatschappelijke thema's. Op landelijk niveau is zo meer evenwicht gekomen tussen de kwalificatie- en de socialisatiedoelstelling van het onderwijs, tussen basisvaardigheden en persoonlijke en maatschappelijke vorming.

Dat het belang van burgerschapsonderwijs in Nederland niet altijd voldoende naar voren komt, blijkt uit de recent (2012) opgestelde bestuursakkoorden met de sectorraden (waaronder PO-raad, VO-raad en MBO Raad). Deze akkoorden leggen de focus op de kernvakken. Er wordt weliswaar gesteld dat scholen zich ook op een brede vorming van leerlingen moeten richten, maar over burgerschapsonderwijs wordt alleen in het akkoord over primair onderwijs gesproken, en dan in algemene bewoordingen.

Het belang van burgerschapsonderwijs dient vanuit verschillende kanten (steeds opnieuw) te worden onderstreept; door de bewindspersonen en het ministerie van OCW, door de Inspectie, door de sectorraden; en door de onderwijsorganisaties en -ondersteuners in het veld. Deze instanties en personen kunnen tevens aangeven dat effectief burgerschapsonderwijs een goede basis is voor een werkbaar en prettig leerklimaat op school. Dit steunt ook scholen die reeds actief met burgerschapsonderwijs bezig zijn.

School deelt de burgerschapsopdracht met andere partijen

Uitgangspunt van beleid zou daarnaast moeten zijn dat scholen de taak om te werken aan de vorming van sociaal competente, democratisch gezinde burgers niet alléén op hun schouders kunnen nemen. Ook zijn zij niet in staat alle maatschappelijk problemen aan te pakken en/of op te lossen. Reële verwachtingen over wat een school kan bijdragen aan de burgerschapsonwikkeling van leerlingen zijn dan ook op hun plaats. Houding en gedrag van leerlingen worden bepaald door veel meer milieus en situaties dan school alleen. Zo geven ouders, vrienden en andere volwassenen lang niet altijd het goede voorbeeld. Soms komt ook een negatieve buurt- of straatcultuur met de kinderen mee de school in. Deze straatcultuur kenmerkt zich door protest en het zich afzetten tegen de algemeen geldende gedragscodes in de burgerlijke cultuur. Hierdoor wordt een schoolklimaat (negatief) beïnvloed.

Scholen doen er goed aan hun burgerschapsonderwijs in samenwerking met externe partners vorm te geven, met een rol voor ouders en/of partners in de eigen regio of wijk. Een goed voorbeeld is de manier waarop Heldring VMBO samenwerkt met een zorgcentrum in de buurt. Leerlingen voeren daar in het kader van burgerschapsonderwijs bepaalde activiteiten uit, spreken met bewoners en gaan ook met hen in debat over maatschappelijke kwesties. Ook ouders zijn partners van de school als het om burgerschapsonderwijs gaat. Een school zou ouders in elk geval op de hoogte moeten houden van wat er speelt en hen zo mogelijk actief bij het burgerschapsonderwijs betrekken.

Uit de gesprekken die de raad voor dit advies heeft gevoerd, is naar voren gekomen dat scholen niet altijd goed (kunnen) expliciteren en zichtbaar maken naar derden wat zij aan burgerschapsonderwijs doen. Een deel van de scholen doet (impliciet) meer op het gebied van burgerschap dan uit de gegevens van de Inspectie blijkt. Zo kan een school bijvoorbeeld een schoolklimaat kennen met een hoog democratisch gehalte en veel informele oefenmogelijkheden, zonder dat dit als aspect van burgerschapsonderwijs wordt benoemd. Onder schoolondersteuners bestaat de indruk dat veel schoolleiders en docenten een diffuus en onduidelijk beeld hebben van actief burgerschap als onderwijsdoel.⁵⁵ Dit belemmert de ontwikkeling van een planmatige aanpak en een samenhangend aanbod. Wanneer visie en doel onvoldoende helder zijn, is er immers geen basis voor keuzes in aanbod en aanpak en is het lastig aan te geven wat er van docenten verwacht wordt. Voor scholen kan het dan ook behulpzaam zijn wanneer zij op eigen verzoek ondersteuning kunnen krijgen bij het expliciteren van wat zij onder burgerschapsonderwijs willen verstaan en wat zij er al aan doen (zie bijvoorbeeld kader).

Burgerschapsscan

Door de CED-Groep is de burgerschapsscan ontwikkeld. Met dit instrument kunnen basisscholen de eigen burgerschapsactiviteiten identificeren en zichtbaar maken. Dit stelt scholen in staat om na te gaan of de burgerschapsdoelen waaraan ze willen werken, ook daadwerkelijk aandacht krijgen. De school kan de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op deze manier verhogen. Ook kunnen scholen met dit instrument aan ouders en aan de Inspectie laten zien hoe ze invulling geven aan de burgerschapsopdracht.

Zichtbaar aanbod wenselijk

Voor scholen is het belangrijk om te weten welk aanbod er op het terrein van burgerschapsonderwijs beschikbaar is, en wat de kwaliteit daarvan is. Door de Alliantie Burgerschap wordt momenteel een catalogus ontwikkeld (*Burgerschap op school: onderzoeken, ontwikkelen, realiseren*) waarin het beschikbare aanbod van alle partners wordt gebundeld. Het verdient aanbeveling om ook de kwaliteit van het aanbod in de catalogus zichtbaar te maken. Daarnaast is informatie nodig over het aanbod in het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Hiervoor is systematische kennisopbouw nodig (zie aanbeveling 2).

Kernleerplan burgerschap SLO

Scholen kunnen ook steun vinden voor het ontwikkelen van hun burgerschapsonderwijs bij het door SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) ontwikkelde kernleerplan voor burgerschapsonderwijs. Dit plan is ontwikkeld en uitgewerkt voor het primair onderwijs, de onderbouw voortgezet onderwijs, het vmbo, het praktijkonderwijs (en delen van het voortgezet speciaal onderwijs) en de tweede fase van het voortgezet onderwijs. De SLO onderscheidt in het kernleerplan drie domeinen van burgerschapsonderwijs: democratie, participatie en identiteit. Binnen elk domein zijn er doelen op het gebied van kennis, houdingen en vaardigheden. Voor elk domein geeft het kernleerplan doorlopende leerlijnen weer. Een school kan hierbinnen eigen keuzes maken, ingegeven door de missie en visie van de school. Het vaststellen van een kernleerplan biedt volgens de SLO mogelijkheden om onderscheid te maken tussen kern en aanvullingen. Deze aanvullingen vloeien voort uit het schoolbeleid en de gewenste profilering van

⁵⁵ Hooghoff & Bron, 2010.

de school. De SLO noemt als voorbeeld: levensbeschouwing, wereldburgerschap, duurzame ontwikkeling, Europees burgerschap en diversiteit. De SLO heeft daarnaast een voorbeeldleerplan uitgewerkt waarin onderdelen van kinder- en mensenrechten zijn verweven in leerdoelen voor burgerschap.⁵⁶

4.4 Bekwame leraren zijn belangrijke voorwaarde

Het geven van goed burgerschapsonderwijs vraagt veel van scholen, maar ook van leraren. Het is van belang dat zij goed zijn voorbereid op deze taak. Een middel hiervoor is het curriculum van de lerarenopleidingen. De lerarenopleidingen basisonderwijs (pabo's) kennen geen landelijk vastgesteld programma. In het project *Werken aan Kwaliteit* hebben de gezamenlijke lerarenopleidingen aan de hogescholen vormgegeven aan een kennisbasis (en bijbehorende kennistoetsen) voor alle vakken. Voor ieder vak op de lerarenopleiding is tussen 2008-2011 een kennisbasis ontwikkeld. Deze set van zestien kennisbases zou de basiskwaliteit van de lerarenopleidingen moeten garandeerden.

Burgerschapsonderwijs maakt deel uit van de kennisbases geschiedenis, sociale redzaamheid en geestelijke stromingen, maar kent geen eigen overkoepelende kennisbasis. De HBO-raad heeft in 2011 een Commissie Kennisbasis Pabo ingesteld en als opdracht meegegeven: lever op basis van de kennisbases een concreet overzicht van die kennis die voor iedere startbekwame leraar minimaal noodzakelijk is. Doel hiervan is te komen tot landelijke afspraken over de noodzakelijk vakkennis op de pabo. De bestaande kennisbases zijn volgens de commissie "erg ongelijkwaardig, moeilijk uitvoerbaar, niet te toetsen en vooral: te veel".⁵⁷ Wat burgerschapsonderwijs betreft lijkt ook de commissie in haar voorstellen te kiezen voor een benadering waarbij aspecten van burgerschap geïntegreerd worden binnen andere vakken, zonder een overkoepelende kennisbasis voor burgerschap. Deze benadering voorkomt volgens de raad weliswaar een verdere overlading van het curriculum, maar een explicitering van de burgerschapsopdracht aan scholen en de kennisbasis die hiervoor bij leraren nodig is, blijft van belang.

Lerarenopleidingen: aandacht voor burgerschap in brede zin

Ook lerarenopleidingen voortgezet onderwijs hebben kennisbases ontwikkeld. Er zijn aparte kennisbases voor de vakinhouden van verschillende opleidingen. Burgerschapsonderwijs komt hierin expliciet aan de orde als onderdeel van de lerarenopleiding maatschappijleer. Daarnaast is er een generieke kennisbasis voor alle tweedegraads lerarenopleidingen waarin kennis aan bod komt op terreinen als leertheorieën, leerlingkenmerken, didactiek, communicatie en groepsdynamica, professionalisering, het Nederlands onderwijsstelsel, en leerlingen met speciale behoeften. Binnen het hoofdstuk *Diversiteit en onderwijs* is een paragraaf over burgerschapsonderwijs opgenomen. De inhoud hiervan bestaat uit de doelbepaling burgerschap en drie kernconcepten gericht op het thema diversiteit. De startbekwame docent wordt geacht hieraan aandacht te kunnen besteden als onderdeel van zijn vak (bijvoorbeeld een leraar Nederlands die multiculturele literatuur uitkiest). Daarnaast is hij/zij in staat een 'socratisch gesprek' te voeren over thema's die ter tafel komen (bijvoorbeeld naar aanleiding van discriminerend opmerkingen in de klas). Burgerschapsonderwijs lijkt hiermee beperkt te worden tot omgaan met diversiteit. Lerarenopleidingen zouden zich echter moeten richten op de door de raad omschreven bredere inhoudelijke kern van de burgerschapsopdracht: democratie en identiteitsontwikkeling van leerlingen.

⁵⁶ Bron & Van Vliet, 2009.

⁵⁷ Commissie Kennisbasis Pabo, 2012.

Iedere docent moet vak kunnen koppelen aan burgerschap

De raad is van mening dat elke startbekwame docent in staat zou moeten zijn vakinhouden te koppelen aan activiteiten en gesprekken in het kader van burgerschap. Dit geldt niet alleen voor de leraar maatschappijleer, maar ook voor bijvoorbeeld de leraar Frans. Dit vraagt van aankomende leraren niet alleen een uitstekende vakkennis en het vermogen tot goed pedagogisch handelen, maar ook een democratische gezindheid, een sterk ontwikkelde eigen identiteit en voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van burgerschap. Lerarenopleidingen dienen zich naar het oordeel van de raad dan ook te richten op het bevorderen van de eigen burgerschapscompetenties van aankomende leraren, als basis voor hun latere inbreng op dit gebied. Wanneer we dit van scholen vragen, ligt het voor de hand ook lerarenopleidingen te vragen expliciet aandacht te besteden aan burgerschapsonderwijs.

4.5 Waardeer scholen die burgerschapsonderwijs goed vormgeven

De langzame ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op stelselniveau laat onverlet dat een deel van de scholen wel weet vorm te geven aan de burgerschapsopdracht (zie paragraaf 4.1).

De Vreedzame School

De Vreedzame School is een integraal programma voor de basisschool dat zich schoolbreed richt op het bevorderen van een gezond sociaal-emotioneel klimaat en het creëren van een democratische gemeenschap binnen de school. Het programma is ruim tien jaar geleden geïntroduceerd door de onderwijsbegeleidingsdienst Eduniek en is in samenwerking met de Universiteit Utrecht onderzocht en doorontwikkeld. Inmiddels wordt het programma op bijna vijfhonderd basisscholen uitgevoerd en onlangs is er ook een programma ontwikkeld voor het vmbo.

Programma: lessen én leefomgeving

Het programma legt de nadruk op het doorleven van democratische basiswaarden en het ontwikkelen van een democratische gemeenschap en in mindere mate op expliciete kennisoverdracht. Het oplossen van conflicten is een centraal uitgangspunt. In een serie lessen voor leerlingen en door training van leraren leert iedereen binnen de school constructief omgaan met conflicten. Het lesprogramma begint bij de peuters en eindigt bij groep 8. Het programma bestaat uit een basiscurriculum van wekelijkse lessen waarin wordt gefocust op het ontwikkelen van sociale competenties. In zes lesblokken komen de thema's aan de orde: groepsvorming, conflicthantering, communicatie, gevoelens, participatie/democratie en diversiteit.

De leefomgeving van de klas en school heeft een belangrijke positie als oefenplaats voor de nieuw verworven vaardigheden en attitudes rond democratisch burgerschap.

De inspanningen van scholen die het burgerschapsonderwijs ook nu al goed weten vorm te geven, moeten gezien en beloond worden. Zij kunnen hun succes dan uitdragen naar betrokkenen bij het onderwijs (horizontale verantwoording). Het ministerie van OCW kan de successen beter belichten dan nu gebeurt. Het is dan ook bemoedigend dat het ministerie in het aanwijzen van excellente scholen het thema burgerschap als excellentiegebied meeneemt. Scholen die naast excellente onderwijsopbrengsten (toetsresultaten) ook kunnen aantonen bovengemiddeld te presteren als het om burgerschap gaat, kunnen meedingen naar het predicaat excellent.

Bij het ontwikkelen en invoeren van burgerschapsonderwijs op een school spelen diverse facetten een rol, die met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Burgerschapsonderwijs invoeren kan vragen om velerlei veranderingen: in de schoolorganisatie, in de leerlijnen in het curriculum, in de methoden en materialen, in de schoolcultuur, in de opvattingen van leraren, enzovoort. Het is bekend dat een dergelijke ingrijpende verandering behoorlijk wat tijd kost, naar schatting vijf tot tien jaar.⁵⁸ Geef scholen dus naast steun en duidelijkheid ook enkele jaren de tijd om burgerschapsonderwijs naar eigen inzicht op een effectieve manier vorm te geven. Uiteindelijk zullen leerlingen, ouders, buurtbewoners en de bredere samenleving het meeste profijt van burgerschapsonderwijs op school hebben wanneer scholen de tijd krijgen om hun opdracht tot burgerschapsonderwijs te omarmen, naar eigen inzicht vorm te geven en uit te werken. Motivatie, enthousiasme en betrokkenheid vormen, naast kennis van zaken en facilitering, tezamen een goede voedingsbodem voor de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

⁵⁸ Fullan, 2007.

Er is nog te weinig kennis over de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs en effectieve methoden. De raad adviseert de minister systematische kennisopbouw gericht te bevorderen door een opdracht hiervoor te verstrekken aan een netwerkorganisatie. Ook onderzoek naar de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs is nodig.

5 Aanbeveling 2: stimuleer systematische kennisopbouw

5.1 Kennis over opbrengsten en effectieve methoden ontbreekt

In Nederland is burgerschapsonderwijs een thema binnen verschillende onderzoeksinstellingen en lectoraten op hogescholen. Er bestaat echter geen landelijk onderzoeks- of evaluatieprogramma met de opdracht bestaande kennis over het burgerschapsonderwijs te bundelen en de werking en effecten van burgerschapsonderwijs op scholen in kaart in Nederland te brengen. Wel is het project *Onderwijs Bewijs* door de overheid opgezet om scholen en wetenschappers samen te laten onderzoeken wat wel en niet werkt als het om onderwijs gaat. Burgerschap was een van de thema's waarop projecten konden worden ingediend in 2009-2010. Van de negentien winnende inzendingen hebben er twee betrekking op burgerschapsonderwijs: effecten van het programma *Kinderen en hun morele talenten* op burgerschapscompetenties en burgerschapsgedrag (CED-groep), en kritisch burgerschap (Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio). De beoordeling van de projecten lag in handen van een jury die punten toekeende aan elk project op basis van de criteria van het programma *Onderwijs Bewijs*: haalbaarheid, verwachte effectiviteit, onderzoeksdesign en opschaalbaarheid.

Hoewel in de meeste Europese landen burgerschap inmiddels een wettelijke taak is van het onderwijs, is inzicht in wat werkt nog maar heel beperkt aanwezig. Momenteel is de Alliantie Burgerschap in Nederland het enige landelijke platform voor scholen, ondersteuningsinstellingen en universiteiten op het terrein van burgerschapsonderwijs. Dit platform wil niet alleen scholen actief ondersteunen bij de ontwikkeling van het door hen gewenste burgerschapsonderwijs, maar ook voorbereidingen treffen om de opbrengsten landelijk te evalueren: welke aanpak in de klas of op school leidt tot welke effecten bij leerlingen? Vooralsnog zijn echter niet alle onderwijssectoren vertegenwoordigd in de alliantie (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs ontbreken).

Door het gebrek aan kennis over wat effectief is en voor welke leerlingen, is het op dit moment voor scholen niet gemakkelijk om burgerschapsonderwijs te ontwerpen dat past bij hun doelen op het gebied van burgerschapscompetenties. Vooralsnog zijn er ook weinig handvatten en instrumenten voor de ontwikkeling en invoering van effectief burgerschapsonderwijs voorhanden. Ook uit gesprekken met veldvertegenwoordigers (zie lijst met geraadpleegde deskundigen) komt naar voren dat dit belangrijke redenen zijn voor de gesignaleerde stagnatie.

5.2 Werk aan systematische kennisopbouw

Zoals de raad betoogde in zijn eerdere advies over burgerschap, kan burgerschapsonderwijs het beste geleidelijk worden opgebouwd.⁵⁹ Deze ontwikkeling zou gepaard moeten gaan met landelijk gefaciliteerde systematische kennisopbouw. Kennisopbouw omvat naar de mening van de raad onderzoek naar effectieve methoden, naar leermiddelen en dergelijke, maar ook naar de stand van zaken van het burgerschapsonderwijs op scholen. Het gaat dan om gegevens over de doelen die scholen nastreven met het burgerschapsonderwijs en de wijze waarop zij daar vorm en inhoud aan geven, en gegevens over de opbrengsten die zij behalen. Hoeveel scholen in elke onderwijssector hebben een geëxpliciteerd burgerschapscurriculum? Op hoeveel scholen (en in welke onderwijssectoren) stagneert de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs, en waar heeft dat mee te maken? Welke pedagogische bekwaamheid is nodig voor burgerschapsonderwijs en in welke mate beschikken docenten daarover? Dergelijke gegevens bieden een stevige basis voor een gerichte ondersteuning aan scholen.

Verstrek opdracht tot kennisontwikkeling

Het aantonen van een relatie tussen wat er op school gebeurt en burgerschapscompetenties van leerlingen is ingewikkeld. Burgerschap wordt immers vooral ook thuis, op straat, en in de vriendengroep 'geleerd'. Ook lopen de in de praktijk gehanteerde activiteiten en programma's erg uiteen. Daarnaast zijn de beoogde effecten van specifieke aanpakken of programma's voor burgerschapsonderwijs nog onvoldoende helder. Welke doelen worden nagestreefd en worden deze ook bereikt? Tot slot zijn de effecten van burgerschapsonderwijs op de langere termijn nog nauwelijks onderzocht. Behoudt de leerling de opgedane competenties nadat hij de school verlaat? Hoe hangen burgerschapscompetenties samen met de verdere schoolloopbaan van leerlingen en met hun latere functioneren op de arbeidsmarkt? Dit alles vraagt om goed opgezet, longitudinaal onderzoek met een slim gebruik van bestaande databestanden. Om de kwaliteit van burgerschapsonderwijs te verhogen zijn met name ook vormen van onderzoek nodig, die praktijk en theorie bij elkaar brengen en elkaar versterken, zoals ontwikkelingsgericht onderzoek.

Samenwerking tussen onderzoekers en onderwijspraktijk is hierbij essentieel. De raad herhaalt daarom zijn pleidooi voor het versterken van de verbinding tussen onderzoek en praktijk door de vorming van netwerken van scholen, universiteiten, hogescholen en onderwijsontwikkelaars.⁶⁰ In deze netwerkorganisaties werken scholen samen met onderzoekers, lectoren en leraaropleidingen om kennis te ontwikkelen op het gebied van onderwijsvernieuwing. Een dergelijk netwerk ontstaat rond vragen en uitdagingen van scholen zelf. Burgerschap is daarvan een goed voorbeeld. De raad adviseert de minister daarom een dergelijke netwerkorganisatie opdracht te geven om te werken aan systematische kennisopbouw rond het thema burgerschap en onderwijs. Een belangrijk aandachtspunt dient daarbij te zijn dat er niet vanuit één visie op burgerschap wordt gewerkt.

Faciliteren van kennis delen en uitbouwen van successen

De raad vindt het tevens van belang dat scholen die er wel in slagen planmatig te werken aan burgerschapsonderwijs vanuit een eigen visie, hun kennis kunnen delen met andere scholen, om zo het niveau van het burgerschapsonderwijs in Nederland te verhogen. Daarnaast is het van belang dat scholen die successen behalen, gesteund worden bij de verdere uitbouw van hun burgerschapsonderwijs naar een hoog of zelfs excellent niveau. Daarbij kan gedacht

⁵⁹ Onderwijsraad, 2003; zie ook Onderwijsraad, 2011b.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2011b.

worden aan een school die een geëxpliciteerd curriculum voor burgerschapsonderwijs heeft opgebouwd vanuit heldere doelen, maar steun nodig heeft bij het bepalen van de effecten van het aanbod op de leerlingen.

5.3 Onderzoek burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs en de expertisecentra

Over de invulling van de burgerschapsopdracht in de praktijk van het middelbaar beroepsonderwijs is nagenoeg geen informatie voorhanden. Dit concludeert ook het Ecbo (expertisecentrum beroepsonderwijs) in een recent onderzoek naar burgerschap.⁶¹ Volgens het Ecbo is er in het veld geen behoefte aan meetinstrumenten, zoals die voor het primair en het voortgezet onderwijs bestaan. De recent geformuleerde kwalificatie-eisen op dit gebied volstaan. Er is echter voor het middelbaar beroepsonderwijs wel behoefte aan meer onderzoek en naar goede voorbeelden. Het is onduidelijk of en hoe instellingen handen en voeten geven aan hun inspanningsplicht op dit gebied. Meer inzicht hierin stellen scholen voor middelbaar beroepsonderwijs beter in staat om verantwoording af te leggen aan hun omgeving (onder andere bedrijven) over hoe ze werken aan burgerschap en welke opbrengsten ze realiseren. Naar de mening van de raad maakt ook in het middelbaar beroepsonderwijs de burgerschapsopdracht deel uit van de kwaliteit van het onderwijs. Verantwoording hierover is dan ook op zijn plaats.

Daarnaast is er weinig tot geen onderzoek voorhanden naar de invulling van de burgerschapsopdracht in het onderwijs van de expertisecentra (speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Ook deze sectoren hebben een wettelijke burgerschapsopdracht. Lukt het deze scholen, gegeven de verschillende moeilijkheden en mogelijkheden van hun leerlingenpopulaties, om invulling te geven aan deze opdracht?

⁶¹ Van de Venne & Snethlage, 2011.

Duidelijkheid over de burgerschapsopdracht biedt scholen een handvat voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Hiertoe zouden de kerndoelen moeten worden aangepast. De raad adviseert tevens de doelbepaling burgerschap te vereenvoudigen. Het schoolplan zou een omschrijving van kwaliteitscriteria moeten geven. Tot slot zouden scholen de maatschappelijke stage beter in moeten bedden in hun leerlijn of programma voor burgerschapsonderwijs.

6

Aanbeveling 3: bied scholen een inhoudelijk kompas

6.1 Richt burgerschapsonderwijs op democratie en identiteitsontwikkeling

Om het kader waarbinnen scholen het burgerschapsonderwijs kunnen vormgeven te verduidelijken, is het volgens de raad met name nodig de gemeenschappelijke kern van het burgerschapsonderwijs beter te omschrijven en, waar nodig, op te nemen in de kerndoelen. Deze kern is samen te vatten in twee met elkaar samenhangende thema's: democratie en identiteitsontwikkeling. Democratische idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid bieden burgers een gemeenschappelijk inhoudelijk kader. Tevens biedt een democratische samenleving de voorwaarden waaronder burgers met uiteenlopende normen- en waardenpatronen met elkaar van mening kunnen (blijven) verschillen en vreedzaam kunnen samenleven. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen kennis mee te geven over de democratische rechtstaat en over democratische spelregels, en hen te begeleiden in de ontwikkeling van een democratische gezinde houding. Het tweede kernthema is de identiteitsontwikkeling van leerlingen. De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen te begeleiden bij het zich eigen maken van idealen, waarden en normen en bij de ontwikkeling van een levensbeschouwing. Vanuit deze basis kunnen zij deelnemen aan (de democratische processen in) de samenleving.

6.2 Herzie kerndoelen: gemeenschappelijke kern vastleggen

Om de verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen inhoudelijk handen en voeten te geven, zijn volgens de raad twee wijzigingen gewenst. Allereerst zou de burgerschapsopdracht nadrukkelijker gekoppeld kunnen worden aan de kerndoelen, en daarnaast zouden de kerndoelen de gemeenschappelijke kern beter kunnen omschrijven.

Kerndoelen als uitwerking van doelbepaling burgerschap

In artikel 8 van de WPO maakt de doelbepaling burgerschap onderdeel uit van de uitgangspunten en doelstellingen voor het onderwijs. Artikel 9 regelt de inhoud van het onderwijs. In dit artikel wordt in het vijfde lid de mogelijkheid geschapen om kerndoelen vast te leggen voor bepaalde onderwijsactiviteiten. In de WEC maakt de doelbepaling eveneens deel uit van een artikel met uitgangspunten en doelstellingen (artikel 11). Dit artikel heeft betrekking op zowel

speciaal onderwijs als voortgezet speciaal onderwijs. Een apart artikel (13) regelt de inhoud van het speciaal onderwijs en ook hierin is de mogelijkheid geschapen om kerndoelen vast te leggen.⁶² De inhoud van het voortgezet speciaal onderwijs wordt geregeld in artikel 14. Daarin staat nog geen mogelijkheid om kerndoelen vast te stellen, aangezien de ontwikkeling van kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs nog gaande is. In het voortgezet onderwijs geven artikel 11b en 11c WVO aan voor welke leergebieden kerndoelen worden vastgesteld en wat het onderbouwprogramma omvat. In andere artikelen komt het specifieke programma van de verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan bod, evenals de verschillende bovenbouwprogramma's. In een apart artikel, geldig voor onderbouw en bovenbouw, staat de doelbepaling burgerschapsonderwijs (artikel 17). Hoewel de kerndoelen van iedere onderwijssoort geen directe wettelijke relatie lijken te kennen met de opdracht tot burgerschapsonderwijs, moeten de artikelen over de onderwijsinhoud steeds gezien worden als een uitwerking van de artikelen waarin uitgangspunten en doelstellingen voor het onderwijs staan (zoals burgerschap, maar ook de emotionele en verstandelijke ontwikkeling van leerlingen in het primair onderwijs).

Expliciteren van verband tussen kerndoelen en burgerschapsopdracht

Nederland kent geen nationaal curriculum. Inhoudelijke doelen voor het onderwijs worden vastgelegd in kerndoelen. Daarin staan de kennis en vaardigheden die volgens de samenleving onmisbaar zijn voor het maatschappelijk functioneren van jongeren. Kerndoelen worden vastgelegd in een besluit. In het huidige Besluit kerndoelen voor het primair onderwijs en het Besluit kerndoelen WEC wordt echter niet verwezen naar burgerschap. Het verdient daarom aanbeveling het verband tussen de kerndoelen en de doelbepaling burgerschap te expliciteren. Dat kan voor het primair onderwijs en het speciaal onderwijs door een of meerdere zinnen van deze strekking op te nemen in de preambule behorende bij een nieuw Besluit kerndoelen. In de voorbereiding van de kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs kan deze explicitering direct worden meegenomen. Het Besluit kerndoelen voortgezet onderwijs kent geen preambule, de burgerschapsopdracht is daar reeds verwoord in het onderdeel E, mens en maatschappij (zie verder in deze tekst).

Hoewel het huidige Besluit kerndoelen primair onderwijs en het Besluit kerndoelen WEC geen kerndoelen aanwijzen als specifieke uitwerking van het burgerschapsonderwijs, bestaat er wel consensus over de kerndoelen die in het bijzonder relevant zijn voor het burgerschapsonderwijs in primair en voortgezet onderwijs (zie kader). De Inspectie betreft deze kerndoelen bijvoorbeeld in het toezicht op het burgerschapsonderwijs.⁶³

62 Voor deze onderwijssoort is een uitzondering mogelijk voor leerlingen die zeer moeilijk lerend zijn (de school dient dan in het handlingsplan voor de leerling aan te geven waarom het nastreven van de kerndoelen voor de leerling niet wenselijk of mogelijk is).

63 De Inspectie geeft niet expliciet aan welke kerndoelen voor het speciaal onderwijs betrokken worden bij het toezicht, wellicht komt dat omdat deze kerndoelen van recente datum zijn.

Burgerschap in de kerndoelen

Kerndoelen primair onderwijs

De meest direct met burgerschap verbonden kerndoelen voor het primair onderwijs zijn te vinden in het leergebied oriëntatie op jezelf en de wereld (bestaande uit zes kerndoelen):

- de leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger (kerndoel 36);
- de leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen (kerndoel 37);
- 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 (kerndoel 38).

Ook de drie andere kerndoelen van dit leergebied raken aan burgerschap. Het gaat dan om zorg dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van jezelf en anderen, redzaam gedrag en zorg voor het milieu. Daarnaast raakt burgerschapsonderwijs natuurlijk ook aan andere leergebieden en kerndoelen, zoals Nederlands (leren communiceren), kunstzinnige oriëntatie (aspecten van communicatie via kunst) en beweging (op een respectvolle manier meedoen aan bewegingsactiviteiten, rekening houden met anderen, enzovoort).

Kerndoelen speciaal onderwijs

Voor het speciaal onderwijs zijn kerndoelen 51, 52 en 53 van het Besluit kerndoelen WEC identiek aan kerndoelen 36, 37 en 38 voor het primair onderwijs en zijn daarmee te beschouwen als de meest met burgerschap verbonden kerndoelen voor deze sector. Daarnaast is kerndoel 3 (een van de leergebied overstijgende kerndoelen) eveneens sterk verbonden met burgerschap en vertoont overlap met kerndoel 52 (kerndoel 37 basisonderwijs). Kerndoel 3 luidt: de leerlingen leren naar algemeen geaccepteerde normen en waarden omgaan met anderen en leren samenwerken aan een gezamenlijke taak of gezamenlijk spel en leren omgaan met conflictsituaties.

Kerndoelen voortgezet onderwijs

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs staan de rechtstreeks met burgerschap verbonden kerndoelen in het leergebied mens en maatschappij (in totaal twaalf kerndoelen):

- De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen (kerndoel 43).
- De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn (kerndoel 44).
- De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld (kerndoel 45).

Daarnaast is er een sterke link met de andere kerndoelen in dit leergebied (35, 36, 42, 46 en 47).

De Inspectie betreft bovenstaande kerndoelen in het toezicht op burgerschapsonderwijs (op kerndoelen 42 en 46 na). Burgerschapsonderwijs heeft daarnaast raakvlakken met bijna alle andere leergebieden, zoals Nederlands en Engels (leren communiceren), mens en natuur (wisselwerking tussen mens en milieu), kunst en cultuur (communicatie via kunst), en bewegen en sport (sportief zijn, rekening houden met anderen).

Het Besluit kerndoelen voor het primair onderwijs en het Besluit kerndoelen WEC zouden het verband met de burgerschapsopdracht kunnen expliciteren. In de karakteristiek van de leergebieden waarvan deze kerndoelen deel uitmaken, kan worden aangegeven welke kerndoelen tezamen de inhoudelijke kern van het burgerschapsonderwijs bevatten.⁶⁴ Daarnaast zou de tekst moeten aangeven dat de burgerschapsopdracht niet beperkt is tot deze kern, maar ook in andere kerndoelen wordt uitgewerkt (en daarbij een aantal voorbeelden noemen). In het Besluit kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs staat wel expliciet aangegeven welke kerndoelen als kern van de burgerschapsopdracht te beschouwen zijn: "Verschillende kerndoelen concretiseren de opdracht aan elke school om aandacht te besteden aan burgerschap. Het gaat vooral om de kerndoelen 43 en 44, maar ook met andere kerndoelen wordt invulling gegeven aan deze opdracht: te denken valt aan de kerndoelen 6, 35, 36 en 56."

Kerndoelen herformuleren om gemeenschappelijke kern tot uitdrukking te brengen

De raad acht het van belang om scholen meer houvast te geven bij het bepalen van de inhoud van het burgerschapsonderwijs door de gemeenschappelijke kern beter te omschrijven. De raad stelt daarom voor de meest met burgerschap verbonden kerndoelen te herformuleren (zie kader). Het gaat daarbij met name om kennis en vaardigheden; onderliggende houdingen zouden daaruit af te leiden moeten zijn, conform de huidige opzet van de kerndoelen. De raad is van mening dat de opdracht aan het primair en het voortgezet onderwijs in wezen dezelfde kern omvat. Er hoeft daarom geen onderscheid gemaakt te worden tussen de formulering van kerndoelen burgerschap voor de verschillende sectoren. De opdracht aan scholen is gelijk: werken aan de doorlopende ontwikkeling van burgerschapscompetenties. Wel zou kerndoel 45 (Europese samenwerking) alleen voor het voortgezet onderwijs moeten blijven gelden.

De kern van het burgerschapsonderwijs is in de opvatting van de raad gelegen in de democratie in brede zin: democratische rechtstaat, democratische spelregels, enzovoort. Het onderwijs zou leerlingen kennis moeten bieden over de democratie en werken aan de ontwikkeling van bijbehorende vaardigheden, houdingen en gedrag. Voor het primair onderwijs zijn kerndoelen 36, 37 en 38 het meest met burgerschap verbonden (51, 52 en 53 voor het speciaal onderwijs). Op dit moment komt de term democratie hierin niet voor. Daarnaast zijn kerndoelen 36 en 37 (51 en 52 voor het speciaal onderwijs) nu zo geformuleerd dat zij enkel gericht zijn op aanpassing aan de bestaande orde; het aspect van kritisch nadenken over de samenleving en de eigen rol daarin komt hierin niet naar voren. In de kerndoelen voor het voortgezet onderwijs komt het thema democratie wel voor (kerndoel 44).

Om de inhoudelijke kern van het burgerschapsonderwijs beter tot uitdrukking te brengen, stelt de raad een herziening van de kerndoelen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs voor (kader). In het ontwikkelingstraject voor kerndoelen voor het voortgezet speciaal onderwijs kan deze nieuwe formulering worden meegenomen.

⁶⁴ Voor het speciaal onderwijs is dat de karakteristiek oriëntatie op jezelf en de wereld.

Voorstel gewijzigde kerndoelen burgerschap

- De leerling leert de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting, en hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert. De leerling leert hoe burgers op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn en reflecteert op zijn eigen rol hierin (samenvoeging en herformulering van kerndoel 36 primair onderwijs en kerndoel 44 voortgezet onderwijs).
- De leerling leert zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen en een eigen waarden- en normenpatroon te ontwikkelen (herformulering kerndoel 37 primair onderwijs).
- De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland en andere landen, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen (herformulering kerndoel 43 voor het voortgezet onderwijs).

Tot slot, alleen voor het voortgezet onderwijs:

- De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld en een eigen opvatting hierover te ontwikkelen (herformulering kerndoel 45 voortgezet onderwijs).

6.3 Borg verantwoordelijkheid over kwaliteit in schoolplan

Naast de voorgestelde inhoudelijke verduidelijking is het ook van belang om het proces van ontwikkeling van burgerschapsonderwijs verder te borgen. Scholen zijn vrij om inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs, ook wanneer er een kleine gemeenschappelijke kern benoemd wordt door middel van een expliciete koppeling van de doelbepaling burgerschap aan de kerndoelen. De raad is wel van mening dat er eisen gesteld kunnen worden aan de manier waarop scholen werken aan het burgerschapsonderwijs. Scholen dienen een visie te hebben, een planmatige aanpak te ontwikkelen, en deze periodiek te evalueren. Tot slot moeten scholen aangeven welke resultaten ze bij leerlingen willen behalen en hoe ze hier naar toewerken.

Een dergelijke visie formuleren scholen in principe in het schoolplan. Aan te bevelen is dan ook om de vormgeving van deze kwaliteitseisen meer te structureren door een beschrijving inzake de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het schoolplan wettelijk verplicht te stellen (kader).

Voorstel burgerschap in schoolplan

Artikel 12, eerste lid WPO, artikel 24 lid 1 WVO en artikel 21 WEC zouden hiertoe aangevuld kunnen worden zodat zij luiden: "Het schoolplan bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot [...] de bewaking van kwaliteit van het onderwijs en wijze waarop burgerschap wordt bevorderd".

In de burgerschapsparaagraaf in het schoolplan stelt de school dan aan de orde welke visie zij op burgerschapsonderwijs voorstaat, hoe zij deze vertaalt in doelen en een planmatige aanpak, hoe zij periodiek evalueert en hoe zij aandacht schenkt aan de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs.

6.4 Vereenvoudig de wettelijke doelbepaling

De raad adviseert de minister verder de formulering van de huidige wettelijke doelbepaling over de taak van scholen op het gebied van burgerschap aan te passen. De huidige formulering van de doelbepaling is tot stand gekomen in een tijd waarin een uitgebreid debat werd gevoerd over pluriformiteit en integratie, en is aan herziening toe. De memorie van toelichting op het voorstel tot wetwijziging in 2006 geeft zicht op de achtergrond van het besluit een doelbepaling burgerschap in de wet op te nemen. Daarin wordt gewezen op de elkaar versterkende ontwikkelingen (groei witte en zwarte scholen, islamitische scholen) in het onderwijs, die ongewenste segregatie tot gevolg hadden. De introductie van de doelbepaling was mede bedoeld om via de burgerschapsopdracht het onderwijs ook een taak te geven in de integratie van bevolkingsgroepen. Onderwijs wordt hierbij een essentiële rol toebedeeld op het gebied van taal, burgerschap en ontmoeting met andere culturen. In de huidige formulering van de doelbepaling komen deze thema's meerdere keren terug (zie kader).

Huidige doelbepaling en voorstel raad

Het onderwijs:

- (1) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- (2) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- (3) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Het eerste en het derde lid zijn aan de bepaling toegevoegd om de opdracht van het onderwijs op dit gebied stevig neer te zetten. Beide formuleringen lijken echter sterk op elkaar, ze verwijzen naar hetzelfde thema en dezelfde maatschappelijke problemen. Dit maakt de doelbepaling nodeloos complex en te eenzijdig gericht op het thema diversiteit. De raad is van mening dat actief burgerschap een veel bredere inhoud omvat. Met 'sociale integratie' in het tweede lid van de doelbepaling is dit thema al voldoende geadresseerd. De Onderwijsraad stelt dan ook voor om de doelbepaling te vereenvoudigen en alleen het huidige tweede lid te handhaven.

Het vereenvoudigen van de doelbepaling vereist een wetwijziging van de WPO (artikel 8.3), de WVO (artikel 17) en de WEC (artikel 11.3).

Daarnaast wil de raad zijn advies uit 2003 herhalen om ook in de WEB (Wet educatie en beroeps- onderwijs) een doelbepaling burgerschapsonderwijs op te nemen. Deze doelbepaling zou op dezelfde wijze geformuleerd dienen te worden als die in de WPO en WVO. Immers: de opdracht aan het middelbaar beroepsonderwijs is naar de mening van de raad in wezen dezelfde als die aan het primair en voortgezet onderwijs.

6.5 Beschouw maatschappelijke stage als onderdeel van burgerschapsonderwijs

Met ingang van 2011-2012 is het doorlopen van een maatschappelijke stage een exameneis voor de leerlingen die in dat schooljaar in het eerste jaar beginnen in het voortgezet onderwijs. Leerlingen kunnen pas eindexamen afleggen als zij ten minste dertig uur maatschappelijke stage hebben gelopen. De maatschappelijke stage heeft volgens de leraren duidelijke positieve effecten op attitudes en competenties van leerlingen. Dit wordt ondersteund door onder-

zoek onder leerlingen (meten van burgerschapscompetenties), leraren, docenten en stagecoördinatoren.⁶⁵ Leerlingen zijn na de stage meer overtuigd van het belang van het helpen van anderen, zijn meer emotioneel betrokken bij anderen, en staan positiever tegenover vrijwilligerswerk. Nader onderzoek moet uitwijzen of de verschillen daadwerkelijk het gevolg zijn van stage-ervaringen en of de effecten standhouden op de lange termijn. De maatschappelijke stage zorgt bovendien voor verdere inbedding van de scholen in de (lokale) samenleving. De maatschappelijke stage wordt verder waarschijnlijk effectiever als deze aansluit bij het curriculum en geplaatst wordt in een politiek kader, aldus de evaluatie.

Duidelijkheid over maatschappelijke stage als onderdeel inhoudelijk kompas

Momenteel wordt de maatschappelijke stage niet consequent beschouwd als een activiteit in het kader van de burgerschapsopdracht van scholen. Het toezicht op de maatschappelijke stage is verbonden met het toezicht op burgerschap. Het toezicht wordt risicogericht uitgevoerd en richt zich op de naleving van de wettelijke (vorm)voorschriften. Het toezicht wordt, rekening houdend met voldoende tijd voor implementatie in het scholenveld, momenteel nader ingericht, mede op basis van te verwachten spontane naleving. Op basis van het uitgangspunt van risicogericht toezicht zal het toezicht worden gericht op aspecten waar sprake is van risico's op niet-naleving van voorschriften in wet- en regelgeving. Hoewel de aanleiding tot de maatschappelijke stage voor wat betreft zowel doel als invulling ook in de formele overheidsdocumenten gerelateerd is aan de bevordering van burgerschap, wordt in de informatie over de maatschappelijke stage vanuit de overheid en het ministerie van OCW vaak geen link gelegd met de burgerschapsopdracht. Dit kan tot verwarring leiden bij scholen. Zo kan het scholen toeschijnen dat de maatschappelijke stage iets is dat naast burgerschapsonderwijs moet worden vormgegeven. Voor de duidelijkheid is het daarom van belang dat de overheid en overheidsinstanties consequent uitdragen dat de maatschappelijke stage onderdeel vormt van de burgerschapsopdracht van scholen voor voortgezet onderwijs. Duidelijkheid over de aard en plaats van de maatschappelijke stage behoren tot het inhoudelijke kompas dat scholen voor voortgezet onderwijs nodig hebben om hun burgerschapsonderwijs verder te ontwikkelen.

⁶⁵ Meijs, 2010.

Afkortingen

ecbo	expertisecentrum beroepsonderwijs
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
po	primair onderwijs
ppon	periodieke peiling van het onderwijsniveau
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw I. Andela	VMBO Heldring
De heer drs. P. Boersma	Senior adviseur Onderwijs en Identiteit Besturenraad
De heer dr. K. Breed	Secretaris Raad voor het Openbaar Bestuur
Mevrouw K. Brouwers	Beleidsadviseur, Kinderombudsman
De heer prof. dr. A.B. Dijkstra	Programmamanager Sociale Cohesie, Inspectie van het Onderwijs
De heer drs. C. Gelinck	Secretaris Nederlandse Vereniging voor Leraren Maatschappijleer
Mevrouw E. Hornstra	Beleidsmedewerker Onderwijskwaliteit PO-raad
De heer dr. R. Janssens	Algemeen secretaris Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
De heer P. Lomans	VMBO Heldring
Mevrouw A. van der Mark	ROC Mondriaan
De heer R. Meij	ROC Mondriaan
Mevrouw J. Naber	Senior Projectmedewerker, Commissie Gelijke Behandeling
Mevrouw prof. dr. B. M. Oomen	Hoogleraar sociologie van het recht Roosevelt Academy (Universiteit Utrecht), Hoogleraar Rechtspluralisme Universiteit van Amsterdam
De heer drs. L. Pauw	Eduniek
Mevrouw C. Pleijs	ROC Mondriaan
De heer E. Smith	ROC Mondriaan
De heer H. Teunissen	Voorzitter Nederlandse Vereniging voor Leraren Maatschappijleer
Mevrouw A. Verhaagen	ROC Mondriaan
Mevrouw drs. S. Verhoeven	KPC & Universiteit Utrecht
Mevrouw dr. M.J.H. van der Weiden	Manager Strategie en Onderwijs, MBO Raad

Literatuur

- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Biesta, G. & Lawy, R. (2006). From teaching citizenship to learning democracy: overcoming individualism in research, policy and practice. *Cambridge journal of education*, 36(1), 63.
- Bron, J., Veugelers, W. & Van Vliet, E. (2009). *Leerplanverkenning actief burgerschap. Handreiking voor schoolontwikkeling*. Enschede: SLO.
- Bron, J. & Van Vliet, E. (2009). *Het ontwikkelen van een kernleerplan actief burgerschap en sociale integratie voor het algemeen vormend onderwijs*. Presentatie tijdens Onderwijsresearchdagen Leuven, 2009.
- Cleaver, E., Ireland, E., Kerr, D. & Lopes, J. (2005). *Listening to young people: Citizenship education in England*. London: DfES.
- Cohen, J., McCabe, E., Michelli, N. & Pickeral, T. (2009). School Climate: Research, Policy, Practice and Teacher Education *Teachers College Record*, 111(1), 180-213.
- Commissie Kennisbasis Pabo (2012). *Een goede basis*. Den Haag: HBO-raad.
- De Winter, M. (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag: WRR.
- Dewey, J. (1916 (1966 edn.)). *Democracy and Education. An introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.
- Durlak, J.A., Taylor, R.D., Kawashima, K., Pachan, M.K., DuPre, E.P., Celio, C.I., Berger, S.R., Dymnicki, A.B. & Weissberg, R.P. (2007). *Effects of positive youth development programs on school, family and community systems. American Journal of Community Psychology*, 39, 269-286.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change 4th edition*. New York: Teachers College Press.
- Geboers, E., Admiraal, W., Geijsel, F. & Ten Dam, G. (2010). Hoe competent in burgerschap zijn leerlingen in het VMBO? In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant.
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W. & Ten Dam, G. (2010). Effecten van burgerschapseducatie op burgerschap van leerlingen in internationaal perspectief. In J. Peschar, H. Hooghoff, A. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W. & Ten Dam, G. (2012). Review of the Effects of Citizenship Education. *Educational Research Review*.
- Geijsel, F., Ledoux, G., Reumerman, R. & Ten Dam, G. (2012). Citizenship in young people's daily lives. Differences in citizenship competences of adolescents in the Netherlands. *Journal of Youth Studies*, 15(6), 711-729.
- Greenberg, M., Weissberg, R., O'Brien, M., Zins, J., Fredericks, L., Resnik, H. & Elias, M. (2003). Enhancing school-based prevention and youth development through coordinated social, emotional and academic learning. *American Psychologist*, 58(6), 466-474.
- Haste, H. (2004). Constructing the citizen. *Political Psychology*, 25(3), 413-439.
- Hilbers, G., Dekkers, H. & Dijkstra, A.B. (2010). De ontwikkeling van burgerschapsonderwijs op scholen voor primair en voortgezet onderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

- Hilbers, G., Maslowski, R., Bosker, R. & Dijkstra, A.B. (2010). Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het havo en vwo. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant.
- Hooghoff, H. & Bron, J. (2010). Schoolontwikkeling en actief burgerschap. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Toezicht op Burgerschap en Integratie*. Geraadpleegd op 9 augustus 2012 via de website van Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2006/Toezicht+burgerschap+en+integratie.pdf.
- Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*. Geraadpleegd op 9 augustus 2012 via de website van Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2006/Actief+burgerschap+en+sociale+integratie.pdf.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Toezicht op burgerschap: normering aangepast*. Geraadpleegd op 9 augustus 2012 via de website van Inspectie van het Onderwijs, http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsberichten/Toezicht+op+burgerschap_x003a_normering+aangepast.html
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009-2010*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Ireland, E., Kerr, D., Lopes, J. & Nelson, J. (2006). *Active Citizenship and Young People: Opportunities, Experiences and Challenges In and Beyond School*. Londen: DfES.
- Isac, M.M., Maslowski, R. & Van der Werf, G. (2011). Effective civic education: an educational effectiveness model for explaining students' civic knowledge. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(3), 313-333.
- Johnson, D.W. & Johnson, R.T. (2000). Teaching Students To Be Peacemakers: Results Of Twelve Years Of Research. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 1(4), 417-438.
- Ledoux, G., Geijsel, F., Reumerman, R. & Ten Dam, G. (2011). Burgerschapscompetenties van jongeren in Nederland. *Pedagogische Studien*, 88(1), 3-22.
- Maslowski, R., Naayer, H.M., Isac, M.M., Oonk, G.H. & Van der Werf, G. (2010). *Eerste bevindingen van de International Civic and Citizenship education study (ICCS): Nationaal rapport*. Groningen: GION.
- Meijs, L.C.P.M. (2010). *De praktijk leert. Een uitgebreide tussenstand na 2 jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Onderwijs vormt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oser, F. & Veugelers, W. (2008). Introduction. In F. Oser & W. Veugelers (eds.), *Getting involved* (1-13). Rotterdam/Taipei: Sense Publishers.
- Peschar, J., Hooghof, H., Dijkstra, A.B. & Ten Dam, G. (2010). *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Platform Mensenrechteneducatie, Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking & Kinderrechtencollectief (2011). *Wereldburgerschap en mensenrechten- en kinderrechteneducatie*. Brief aan Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en

- Wetenschap, 15 november 2011. Geraadpleegd op 26 juli 2012 via <http://www.kinderrechten.nl/images/13/299.pdf>.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Vormen van democratie*. Amsterdam: SWP.
- Sandström, M., Stier, J., Einarson, T., Davies, T. & Asunta, T. (2010). Pupils' voices about citizenship education: comparative case studies in Finland, Sweden and England. *European Journal of Teacher Education*, 33(2), 201-218.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. & Losito, B. (2010). *Initial findings from the IEA international civic and citizenship education study*. Amsterdam: IEA.
- Sieckelincx, S. (2009). *Het beste van de jeugd. Een wijsgerig-pedagogisch perspectief of jongeren en hun ideal(ism)en*. Kampen: Klement-Pelckmans
- Solomon, D., Watson, M.S. & Battistich, V.A. (2001). Teaching and schooling effects on moral/prosocial development. I. In V. Richardson (ed.), *Handbook of Research on Teaching* (566--603). Washington, D.C.: AERA.
- Ten Dam, G., Dijkstra, A., Geijsel, F., Ledoux, G. & Van der Veen, I. (2010). Maakt de school verschil? Effecten van leerlingenpopulatie en onderwijskwaliteit op burgerschap van leerlingen in het basisonderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A. Dijkstra & G. ten Dam (eds.), *Scholen voor burgerschap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Van de Venne, L. & Snethlage, K. (2011). *Burgerschap meten?* Utrecht: ECBO.
- Van Gunsteren, H. (2006). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Van Gunsteren, H. (2008). *Bouwen op burgers*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, S. (2012, nog te verschijnen). *De school als oefenplaats voor democratie: een mixed-methods evaluatie onderzoek naar de werkzaamheid van een schoolbreed programma voor democratische burgerschapsvorming in de basisschool*. Dissertatie, 12 oktober 2012. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vieno, A., Perkins, D.D., Smith, T.M. & Santinello, M. (2005). Democratic School Climate and Sense of Community in School: A Multilevel Analysis. *American Journal of Community Psychology*, 36(3), 327-341.
- Wagenaar, H., Van der Schoot, F. & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie*. Arnhem: Cito.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Den Haag: WRR.
- Zins, J.E. & Elias, M.J. (2006). Social and Emotional learning. *Children's Needs III* (1-13). Bethesda, Maryland National Association of School Psychologists.

Bijlage 1

Adviesvraag

20110147/1012



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BQ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BQ Den Haag
www.rfszoverheid.nl

Contactpersoon
T. Louaké
T +31-70-412 2694
post@ef.louake@minocw.nl
IFC 2400

Onze referentie
269657

18 APR. 2011

Datum
Betreft Adviesaanvraag inzake burgerschap en sociale integratie

Geachte mevrouw Ten Dam,

In uw advies "onderwijs en burgerschap" uit 2003, stelt u dat veranderingen in de bevolkingssamenstelling en voortschrijdende individualisering toenemen. De roep om meer samenhang en betrokkenheid – ook in het onderwijs – werd op dat moment evident geacht. Concreter betekende dit dat belanghebbenden uit de omgeving van de school, vertegenwoordigers van de lokale overheid en wetenschappers het als een opdracht zagen om burgerschap in en rondom het onderwijs te bevorderen.

Het vermelde advies stond in het teken van burgerschapsvorming. De definitie die eraan werd gegeven was: het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen verschillende doelen. Zo kan burgerschapsvorming zich enerzijds richten op het micro-niveau. Het gaat dan over de vorm van burgerzin, uitgedrukt in de relaties binnen de school, het intermenselijk verkeer, het beschaafd gedrag als norm. Anderzijds gaat het om het bijbrengen van kennis en aanvaarding van de maatschappelijke en politieke praktijken van deze samenleving en de bereidheid en de bekwaamheid daaraan een bijdrage te leveren. In grote lijnen gaat het bij burgerschap dus om attitudevorming, sociale en communicatieve vaardigheden en kennis.

Mede op basis van uw advies trad op 1 februari 2006 de wettelijke bepaling in, geldend voor de WPO, WVO en de WEC,¹ die betrekking heeft op burgerschap en sociale integratie.

¹ waarin staat (bijv. art. 8, derde lid WPO: "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."

De inspectie ziet toe op de naleving aan deze opdracht en doet dat op basis van een toezichtkader. In het Onderwijsverslag (2009) constateert de inspectie, dat "voor het derde opeenvolgende jaar weinig ontwikkeling zichtbaar is in het burgerschapsonderwijs. Burgerschap blijft vaak steken in een bundeling van meer of minder toevallige activiteiten en projecten, die scholen als invulling van de burgerschapsopdracht zien."² Het streven van de wettelijke bepaling is echter scholen ertoe te bewegen om samenhangende leerplannen over verschillende leerjaren te hebben, waarmee ze (met eigen materiaal) vorm en inhoud kunnen geven aan burgerschap en op die manier hun zelf omschreven doelen kunnen bereiken.

Datum

Deze referentie
209857

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de wettelijke bepaling lijkt de tijd rijp voor het opmaken van de balans. De bevordering van actief burgerschap en sociale integratie dient praktisch en actief uitdrukking te krijgen in het onderwijs. Het ondersteunen van scholen vind ik hierin van belang, juist gelet op de beleidsvrijheid die scholen volgens de wet hebben. In dat kader vraag ik uw raad om mij te adviseren over de wijze waarop scholen in brede zin ondersteund zouden kunnen worden in hun vormgeving van burgerschap en hoe burgerschapsonderwijs in het verlengde daarvan van bruikbare instrumenten kan worden voorzien. Het gaat dan onder meer over het kennisdeel (kennis over de democratische rechtsstaat, over de kenmerken van de pluriforme samenleving) en om attitudevorming.

Ik verzoek u tevens in uw advies de verschillen binnen PO en VO te expliciteren en daarbij de positie van de maatschappelijke stage in het VO in acht te nemen. Tevens verzoek ik u het advies aan te laten sluiten op uw adviezen over 'Basis voor presteren' en 'Beter Presteren'.

Indien mogelijk, ontvang ik in het eerste kwartaal van 2012 graag een advies op hoofdlijnen van u. Voor tussentijdse afstemming kunt u contact opnemen met de directie Primair Onderwijs t.a.v. de heer Youssef Louakili (070-4122694).

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Maria van Bijsterveld-Vliegenthart

Bijlage 2

Toezichtkader Inspectie

Het formele *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie* is gepubliceerd in de Staatscourant van 5 juli 2006.⁶⁶ In overleg met minister en belangenorganisaties is bij de invoering van het toezichtkader burgerschap gekozen voor een gefaseerde uitbouw van het toezicht. De verdere invulling van de eisen die op langere termijn gesteld kunnen worden, kan zo mede worden gebaseerd op de ontwikkelingen in de praktijk, op de groei van wetenschappelijke kennis en op consensus in veld en samenleving.

In 2008 is de normering daarom aangepast (zie onder). De reden hiervoor is dat er dan twee jaren zijn verstreken sinds de invoering van de wettelijke opdracht aan scholen. Deze periode bood volgens de Inspectie een redelijke termijn voor implementatie. “Waar de genoemde aandachtspunten nu onvoldoende zijn gerealiseerd, is het van belang dat zichtbaar te maken en verbetering te bevorderen. Zo nodig kan daaraan ook via verbeterafspraken met het bevoegd gezag vervolg worden gegeven.”⁶⁷

Het huidige toezicht krijgt vorm via twee kwaliteitsindicatoren die zijn opgenomen in de algemene toezichtkaders.⁶⁸

1 **Kwaliteitszorg burgerschap en integratie**

De Inspectie stelt vast of scholen voldoen aan de verplichting om in schoolplan en schoolgids een verantwoording te geven van de visie en van de wijze waarop de school aan deze opdracht invulling geeft. Ook is van belang dat de school inzicht heeft in de resultaten van het onderwijs en het aanbod afstemt op specifieke omstandigheden in en rond de school, die van belang zijn voor integratie en burgerschap of deze onder druk kunnen zetten.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- visie en planmatigheid;
- verantwoording van deze visie, de daarvan afgeleide onderwijsdoelen en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft;
- resultaten (evalueren of de doelen worden gerealiseerd en inzicht in de vorderingen van leerlingen); en
- risico's (aanbod mede afstemmen op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie, met inbegrip van het voorkomen van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie en dergelijke).

Normering per 2008 aangepast

Sinds 1 februari 2008 is het oordeel over de kwaliteit met enkele aandachtspunten uitgebreid.⁶⁹ De kwaliteit van burgerschapsonderwijs wordt als onvoldoende beoordeeld, indien de school niet beschikt over een visie waarin de opvatting van de school over burgerschap is aangegeven. Deze visie dient planmatig te zijn uitgewerkt in doelen en in het onderwijsaanbod waarmee de school die visie wil realiseren. Ook is van belang dat de school de visie en de manier waarop ze burgerschap bevordert, voor ouders, leerlingen en omgeving inzichtelijk maakt. Bijvoorbeeld door een verantwoording in de schoolgids.

66 Inspectie van het Onderwijs, 2006b.

67 Inspectie van het Onderwijs, 2008.

68 Inspectie van het Onderwijs, 2006a.

69 Inspectie van het Onderwijs, 2008.

Aanbod burgerschap en integratie

De Inspectie stelt vast of het aanbod van de school kan gelden als invulling van de opdracht op het gebied van actief burgerschap en sociale integratie. Tevens dient het aanbod invulling te geven aan de in dit verband relevante kerndoelen.

Aandachtspunten:

- Structureel aanbod gericht op het bevorderen van sociale competenties.
- Openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is, de school vertoont een open en actieve opstelling naar de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, en brengt leerlingen daarmee in contact, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten. De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op het aanbrengen van competenties die bijdragen aan deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving; de school bevordert tevens de actieve deelname van leerlingen aan de samenleving.
- Basiswaarden en democratische rechtstaat: de school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtstaat. Het onderwijs van de school is niet in strijd met basiswaarden en corrigeert uitingen van leerlingen die daarmee in strijd zijn op systematische wijze. De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de overdracht van basiswaarden en van kennis, houdingen en vaardigheden die nodig zijn om als burger in een democratische rechtstaat te participeren, met inbegrip van kennis over de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting. De school bevordert dat leerlingen basiswaarden en de beginselen van een democratische samenlevingsvorm toepassen.
- School als 'oefenplaats': de school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk. De school biedt een leer-en werkomgeving waarin burgerschap en integratie zichtbaar zijn, brengt die zelf in de praktijk en biedt leerlingen mogelijkheden om daarmee te oefenen.

Normering per 2008

De school moet in haar onderwijs aan ten minste twee van onderstaande vier dimensies voldoende aandacht besteden:

- de competenties om met andere mensen om te gaan;
- voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving;
- bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtstaat; en
- als school zelf in de praktijk brengen van burgerschap.

De raad constateert dat de ontwikkeling en implementatie van burgerschapsonderwijs een complexe opgave voor scholen blijkt. Er zijn nog weinig bewezen effectieve methoden en instrumenten voorhanden en de wetgeving is onduidelijk. De raad doet drie aanbevelingen gericht op de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs. In zijn visie vormt het leren functioneren in een democratische samenleving een gemeenschappelijke opdracht voor alle scholen.