

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014

Nr. 80

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2013

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het niveau van de kernvakken op school, zoals wiskunde en Nederlands. De referentieniveaus voor taal en rekenen zijn aangescherpt en er zijn afspraken gemaakt met de sectorraden primair onderwijs en voortgezet onderwijs over de verbetering van leerprestaties. Dat is een prima ontwikkeling, want een goede kennisbasis is bepalend voor de kansen van leerlingen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Maar zoals veel leraren en schoolleiders ook terecht aangeven gaat de taak van het onderwijs verder dan kennisoverdracht, verder dan taal en rekenen. Goed onderwijs speelt ook een belangrijke rol in de sociale ontwikkeling van jongeren; de overdracht van waarden, normen en gedragingen. Deze socialisatiefunctie is sinds 2006 vastgelegd in de burgerschapsopdracht van scholen.

Burgerschap staat niet los van de kernvakken en het werken aan goede leerprestaties. Het geeft rekenen, taal, cultuureducatie en andere vakken betekenis en context. Scholen en leraren geven leerlingen hiermee naast een goede kennisbasis ook, samen met ouders, een goede sociale basis om hun plek te vinden in onze dynamische en pluriforme samenleving.

In deze brief beschrijf ik mijn kijk op burgerschapsonderwijs, informeer ik u over de stand van zaken rond burgerschap en geef ik aan welke acties ik zal ondernemen om burgerschap verder te versterken. Belangrijkste punten zijn dat ik de kern van burgerschap wil verduidelijken en het onderwijs meer handvatten wil bieden voor de vormgeving van burgerschapsonderwijs.

Ik voel mij hierbij gesterkt door uw verzoek om voorstellen te doen voor een versterking van het onderdeel burgerschapsvorming in het

onderwijs.¹ Tevens geef ik hiermee invulling aan uw verzoek om de initiatiefwet van Dijsselbloem, op grond waarvan het onderwijs ook burgerschapsvorming omvat, te evalueren en de toezegging van mijn ambtsvoorganger dat u een uitgebreide beleidsreactie ontvangt op het Onderwijsraadadvies «Verder met burgerschap».^{2, 3}

1. Burgerschap in een democratische samenleving

Kern burgerschap: democratische waarden

Bij burgerschap gaat het om samen leven. Samen leven in een omgeving, een plaats en een maatschappij met andere mensen die je vaak niet kent en waar je je niet per se mee verbonden voelt. Het gaat om de waarden die we delen, zodat we elkaar daarin niet bestrijden, maar juist versterken. Burgerschap gaat daarmee over kennis van onze politieke instituties, de spelregels die worden gehanteerd en het gedrag dat daarbij past. In een samenleving met veel diversiteit en dynamiek is een stevig besef van deze spelregels cruciaal. De kern ligt bij de essentiële waarden zoals deze zijn neergelegd in onze Grondwet en de universele mensenrechten en kinderrechten. Deze rechten, zoals vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst, gelden altijd, overal en voor iedereen, ongeacht achtergrond, levensovertuiging of afkomst. Ze vormen het fundament van onze democratische samenleving. Dat fundament moet stevig zijn. Ik vind het daarom belangrijk dat al onze jongeren, of ze nu in Nederland geboren en getogen zijn of als nieuwkomer in Nederland opgroeien, een goed begrip en besef hebben van onze fundamentele waarden.

Burgerschap in het onderwijs

Het onderwijs heeft daarbij een belangrijke taak, in het overbrengen van waarden zoals gelijkwaardigheid en vrijheid. Weet hebben van verschillen tussen mensen; het respecteren van andermans idealen, geardeerdheid of cultuur; en kennis van de positie die je als burger in een democratie hebt. Het zijn cruciale elementen van de ontwikkeling van jonge burgers. Tegelijkertijd betekent democratie ook dat het elk individu vrij staat om zich al of niet door de gezamenlijke waarden te laten leiden. Het onderwijs moet kinderen niet kneden, maar ze leren te reflecteren op hun eigen idealen en die van anderen. Om een actieve bijdrage te kunnen leveren aan de maatschappij en daartoe ook bereid te zijn is het van belang dat je weet wie je bent en waarvoor je staat. Het onderwijs heeft daarmee ook een belangrijke taak bij zelfontplooiing en de ontwikkeling van eigen waarden en normen van leerlingen.

Van scholen kan niet verwacht worden dat zij alle maatschappelijke problemen oplossen. De sociale en maatschappelijke ontwikkeling van kinderen en het actief tegengaan van antisociaal gedrag zoals pesten, geweld, antisemitisme of andere vormen van discriminatie, is een gedeelde verantwoordelijkheid van ouders, het onderwijs en de sociale omgeving van de leerlingen. Scholen en leraren hebben hierin een belangrijke rol. In de eerste plaats in het overbrengen van kennis over de democratische rechtsstaat en het uiten van de waarden in de lessen. In de tweede plaats in het leveren van een bijdrage in het stimuleren van het gedrag dat daarbij past. Voor mij is deze rol de essentie van de burgerschapsopdracht. De school is, naast het gezin en de wijk, een belangrijke plaats waar jonge burgers leren om te functioneren in onze pluriforme, democratische samenleving.

¹ Motie – Kooiman (d.d. 22-11-2011 Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 52)

² Motie – Yücel (d.d. 05-03-2013 Kamerstuk 32 824, nr. 16)

³ Vaststelling begrotingsstaten OCW 2012 (d.d. 28-08-2012 Kamerstuk 33 000 VIII, nr 198)

Scholen bepalen zelf hoe ze burgerschap vormgeven

Ik hecht veel waarde aan de vrijheid van scholen om zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan het onderwijs. Dat geldt ook voor de manier waarop zij aandacht besteden en inhoud geven aan burgerschap. De identiteit van de school en de burgerschapstaak zijn immers nauw met elkaar verbonden. Bovendien is het van belang dat de invulling aansluit bij de situatie waarin de leerlingen van de school leven. Er is daarom weinig vastgelegd over de inhoud van burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving. Dat maakt het des te belangrijker dat scholen een heldere visie hebben op burgerschap en de invulling die ze hier aan willen geven. Dat betekent aandacht voor een planmatige aanpak, coherentie tussen verschillende activiteiten en zicht op de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen, zodat gericht aandacht kan worden besteed aan burgerschapselementen. Het vraagt ook bewustzijn bij leraren dat zij een rol vervullen in de sociale ontwikkeling van leerlingen. Door met passie hun vak te geven, door de buitenwereld in hun lessen te betrekken, door met leerlingen in gesprek te gaan over achterliggende vragen, kunnen leraren gezamenlijk invulling geven aan burgerschap in het onderwijs.

2. Stand van zaken: stagnatie burgerschapsonderwijs en competenties

Weinig ontwikkeling in het burgerschapsonderwijs

Scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs hebben vanaf 2006 de wettelijke taak om aandacht te schenken aan burgerschap. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) constateert dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs de afgelopen jaren stagneert. Vrijwel alle scholen bieden activiteiten rond burgerschap aan, maar er zijn weinig vorderingen in de richting van een geëxpliciteerd curriculum, met concrete leerdoelen en een daarop afgestemd aanbod. Een derde van de scholen in het funderend onderwijs heeft nog geen expliciete visie op burgerschap of inzicht in de sociale- en burgerschap-competenties van hun leerlingen.⁴

Burgerschapscompetenties van leerlingen zijn onvoldoende

Resultaten van nationaal en internationaal onderzoek naar de competenties van onze leerlingen onderstrepen de bevindingen van de inspectie. Uit een periodieke peiling van het onderwijsniveau op burgerschap blijkt dat de burgerschaps-competenties van basisschoolleerlingen aanzienlijk achterblijven bij wat verwacht mag worden. Circa 20% van de leerlingen in groep 8 beheerst niet het minimaal verwachte niveau voor politiek burgerschap en cultureel burgerschap.⁵ Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis over democratie, bestuur en geestelijke stromingen. Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat ook in het voortgezet onderwijs relatief veel Nederlandse scholieren een geringe kennis hebben over mensenrechten en burgerschap in vergelijking met andere Europese landen. Ongeveer 43% van de Nederlandse leerlingen behaalt slechts het minimale beheersingsniveau, of haalt zelfs dat niveau niet. Dat betekent dat zij enkel blijf geven van oppervlakkige kennis over burgerschap en het functioneren van de politieke en maatschappelijke instituties. In ons omringende landen ligt dit percentage aanzienlijk lager, bijvoorbeeld in België (32%), Engeland (35%) en Denemarken (16%). Daar behalen dus

⁴ O.a. Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁵ Wagenaar, H., Van der Schoot, F., Hemker, B. (2011) *PPON: Balans Actief burgerschap en sociale integratie*. Arnhem: CITO.

meer leerlingen een hoger beheersingsniveau, waarmee ze beter in staat zijn actief burgerschap te zien als een middel om het doel van een betere samenleving te bereiken.⁶

Conclusie: nog niet het gewenste niveau

Scholen hebben de ruimte om zelf te bepalen hoe zij aandacht besteden aan sociale ontwikkeling en burgerschap. De meeste scholen nemen deze taak serieus en ze besteden vrijwel allemaal aandacht aan burgerschaps-elementen in de vorm van activiteiten en projecten. Er zijn zeker individuele scholen waar al doelgericht werk is gemaakt van burgerschapsonderwijs, maar bij veel scholen ontbreekt een doelgerichte aanpak. Dat zien we ook terug in de competenties van leerlingen op het gebied van burgerschap. Die blijven achter bij het gewenste niveau, zowel in nationaal als internationaal perspectief.

3. Advies Onderwijsraad: «Verder met burgerschap in het onderwijs»

In zijn advies «*Verder met burgerschap in het onderwijs*» bevestigt de Onderwijsraad dat burgerschap tot de kerntaken van het onderwijs behoort en dat de ontwikkeling hierin stagneert: leerlingen hebben burgerschapskennis, -vaardigheden en -houdingen nodig voor hun latere maatschappelijke (beroeps)leven. De raad onderschrijft dat de regie van het burgerschapsonderwijs zoveel mogelijk bij de scholen moet worden gelaten, maar is wel van mening dat de overheid een actievere rol kan spelen in de ondersteuning van scholen. Hiertoe doet de raad drie aanbevelingen:

1. De raad adviseert om scholen en leraren verder te ondersteunen bij het werken aan burgerschapsonderwijs. De overheid moet het belang van burgerschap meer uitdragen en scholen die het goed doen waarderen.
2. Een belangrijke belemmering voor het realiseren van kwalitatief goed burgerschapsonderwijs ligt naar de mening van de raad in 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.
3. De Onderwijsraad is van mening dat de kern van burgerschapsonderwijs beter dan nu tot uitdrukking kan worden gebracht. De raad stelt voor om hiervoor in de eerste plaats de kerndoelen aan te scherpen en het verband tussen de kerndoelen en de doelbepaling burgerschap te expliciteren. Daarnaast adviseert de raad om meer duidelijkheid te scheppen over de aard en plaats van de maatschappelijke stage als onderdeel van burgerschap.

4. Ondersteuning scholen en leraren

Effectief burgerschapsonderwijs vraagt om een vakoverstijgende visie op de sociale ontwikkeling van leerlingen. Dit betekent dat scholen hun curriculum moeten beziën, burgerschap een samenhangende plaats moeten geven en moeten werken aan de deskundigheid van docenten. Dat is geen eenvoudige opgave. Ik deel het advies van de Onderwijsraad dat de overheid hier een meer faciliterende rol in kan spelen. Ik wil schoolleiders en leraren ondersteunen door handvatten te bieden voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs, door kennis op te bouwen over

⁶ Maslowski, R. e.a. (2010). *Eerste bevindingen International Civics and Citizenship Education Study. Rapportage voor Nederland*. Groningen: GION.

effectieve programma's en door meer duidelijkheid te geven over de kern van burgerschap. Daartoe onderneem ik de volgende acties:

1. Handvatten voor schoolleiders en leraren

Er bestaan al veel goede programma's en methoden voor de invulling van burgerschap, zoals «De Vreedzame School» en «leerlingverkiezingen», waarbij leerlingen actief werken aan sociale competenties en participatie aan de democratie. Het ontbreekt scholen echter aan een overzicht van het beschikbare aanbod. Ik heb de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) daarom opdracht gegeven om samen met de partners van de Alliantie Burgerschap een handreiking te ontwikkelen voor schoolleiders en leraren waarin het burgerschapsaanbod in kaart wordt gebracht.⁷ Daarmee krijgen schoolleiders en leraren zicht op de concrete methodes en lesmaterialen die zij, aansluitend bij de pedagogische en levensbeschouwelijke overtuiging van de school, kunnen inzetten om vorm te geven aan burgerschap. SLO zal daarbij ook samen met scholen de werkbaarheid en het effect van burgerschapsaanbod onderzoeken, zodat scholen beter in staat zijn een effectieve methode te kiezen.

Goed burgerschapsonderwijs betekent dat de verschillende programma's en methoden ook in samenhang worden ingezet. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de scholen, maar ik wil ze hierbij ondersteunen. Daarvoor onderzoek ik de mogelijkheden voor ontwikkeling van een self-assessment tool, waarmee scholen een actueel beeld krijgen van wat hun school al aan burgerschap doet en waar nog ruimte ligt voor verbetering of extra inzet van materialen of methoden. Zo kunnen leraren en schoolleiders gericht werken aan een dekkend aanbod voor de verschillende burgerschapsdoelstellingen.

Samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geef ik mede uitwerking aan de Agenda Integratie.⁸ Het betreft met name de concretisering van verinnerlijking van de basiswaarden en verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Meer kennis van onze grondrechten en bewustzijn van de eigen positie in de samenleving kan bijdragen aan begrip en verdraagzaamheid tussen groepen in de samenleving. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij bestaande programma's die reeds voorhanden zijn en hun kracht hebben bewezen. Een voorbeeld is het programma «Wie grijpt in?» van het Openbaar Ministerie waar recht en straf worden besproken aan de hand van verschillende cases. Daarnaast wordt in samenwerking met ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat een informatieve waardenmodule ontwikkeld die aansluit op de thema's van het burgerschapsonderwijs.⁹ In de module worden fundamentele waarden, zoals gelijkwaardigheid en vrijheid van meningsuiting, toegelicht en vertaald naar het dagelijkse leven van leerlingen aan de hand van concrete voorbeelden. Speciale nadruk ligt daarbij op de wederkerigheid van de waarden en het gedrag dat daarbij past.

2. Kennis opbouwen en delen

Ik vind het van belang dat scholen, ook als het gaat om de sociale doelen van onderwijs, gericht werken aan de individuele ontwikkeling van hun leerlingen. Ik heb daarom recent laten onderzoeken welke instrumenten

⁷ De Alliantie Burgerschap is een samenwerkingsverband op het gebied van burgerschap, bestaande uit scholen, kennisinstellingen (hoger onderwijs, Cito, SLO) en de Inspectie.

⁸ Integratiebeleid (d.d. 19-02-2013 Kamerstuk 32 824, nr. 7).

⁹ ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat informeert burgers over de democratische rechtsstaat en stimuleert hen om hierin een actieve rol te spelen.

daarvoor beschikbaar zijn.¹⁰ Samen met het onderwijs en de ontwikkelaars van leerlingvolgsystemen bekijk ik hoe deze instrumenten verder kunnen worden ontwikkeld om schoolleiders en leraren meer inzicht te geven in de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van hun leerlingen. Daarbij gaat het niet alleen om instrumenten die scholen inzicht geven in kenniscomponenten, maar ook om het meten van vaardigheden en houding van leerlingen, zodat een school gericht kan werken aan burgerschapsdoelen.

Alle informatie over burgerschap, de uitkomsten van onderzoek en alle handreikingen worden volgend jaar beschikbaar gesteld via een interactief informatiepunt. Onder begeleiding van SLO zullen daarnaast twintig pilot-scholen uit het basis- en voortgezet onderwijs in schooljaar 2014–2015 aan de slag gaan met de handvatten en handreikingen. De bevindingen van deze pilots worden eveneens gedeeld op het informatiepunt, dat ook mogelijkheden zal bieden voor leraren en schoolleiders om ervaringen uit te wisselen en samenwerking te zoeken. Zo kunnen scholen niet alleen van onderzoek, maar ook van elkaar leren.

3. Verduidelijking kern burgerschap en positie maatschappelijke stage

Met deze brief heb ik een eerste stap gezet om de kern van burgerschapsonderwijs te verduidelijken. De komende periode zal ik bezien hoe deze kern het beste vastgelegd en uitgedragen kan worden. Omdat er naast burgerschap ook ambities zijn op andere leergebieden, zoals wetenschap en techniek en bewegingsonderwijs, zijn de mogelijkheden hiervoor onderwerp van een breder gesprek. Zoals ook in het Nationaal Onderwijs Akkoord is opgenomen, zal ik de komende maanden samen met het onderwijsveld en SLO onderzoeken hoe we meer structuur kunnen aanbrengen in de herziening van kerndoelen in het po en de curricula in het vo, bijvoorbeeld door een periodieke en samenhangende herijking. Daarbij wil ik ook kijken naar de verhouding tussen de vakoverschrijdende burgerschapsdoelen en de vakspecifieke doelen van de kernvakken. Ik neem het advies van de Onderwijsraad om de kerndoelen die betrekking hebben op burgerschap aan te scherpen hierbij mee en wil daarbij ook kijken op welke manier kennis over mensenrechten, waaronder de kinderrechten, een plaats kan krijgen.

De wettelijk verplichte maatschappelijke stage wordt met ingang van schooljaar 2014/2015 afgeschaft, zoals ik al aangekondigde in mijn brief van 1 juli jl. (Kamerstuk 31 289, nr. 157). Een wetsvoorstel daartoe is op 23 september aan uw Kamer aangeboden. Scholen zijn vanaf schooljaar 2014/2015 vrij om te bepalen of ze de maatschappelijke stage al of niet aanbieden. De maatschappelijke stage blijft voor scholen een mooi instrument om leerlingen een actieve bijdrage te laten leveren aan de samenleving en zo mede invulling te geven aan hun burgerschapstaak. Sommige scholen zullen ervoor kiezen de maatschappelijke stage niet meer aan te bieden en het burgerschapsonderwijs op een andere manier vorm te geven. Dit sluit aan bij mijn streven om ruimte te bieden aan scholen voor eigen keuzes bij de invulling van hun burgerschapstaak.

4. Toezicht op sociale kwaliteit en resultaten van burgerschapsonderwijs

Ik vind het van belang dat, als sluitstuk van de verantwoordelijkheid van scholen, inzicht bestaat in de kwaliteit en de resultaten van het burgerschapsonderwijs. De Inspectie van het Onderwijs rapporteert jaarlijks haar bevindingen op het terrein van burgerschap en sociale competenties in

¹⁰ Ledoux, G. e.a. (2013). Meetinstrumenten voor sociale competenties, metacognitie en advanced skills. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

het onderwijsverslag. Het toezicht richt zich daarbij nu primair op de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de kwaliteitszorg. Samen met de inspectie bekijk ik hoe we de sociale kwaliteit van scholen, waaronder de resultaten van het onderwijs gericht op sociale en maatschappelijke competenties, een grotere plaats kunnen geven in het toezicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de opbrengsten van bevordering van de kernwaarden. Belangrijk is dat scholen doelgericht werken aan de bevordering van de kennis, houdingen en vaardigheden van leerlingen op dit gebied en inzicht hebben in de resultaten daarvan.

Om het inzicht in de prestaties van onze leerlingen verder te vergroten neemt Nederland daarnaast in 2016 opnieuw deel aan het internationaal onderzoek naar burgerschapskennis en attitudes van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Hierin onderzoeken we, samen met andere landen, wereldwijd de burgerschapscompetenties van leerlingen in de leeftijd van 14 jaar.

5. Tot slot

Burgerschap behoort tot de kerntaken van het onderwijs. Scholen en leraren geven leerlingen hiermee naast een goede kennisbasis ook, samen met ouders, een goede sociale basis om hun plek te vinden in onze dynamische en pluriforme samenleving. Dit wordt ook bevestigd in het onlangs afgesloten Nationaal Onderwijs Akkoord: «Niet in de laatste plaats draagt onderwijs bij aan culturele ontplooiing, diversiteit en verdraagzaamheid.»

Het is voor de samenleving als geheel van belang dat de vormende en bindende taak van het onderwijs beter wordt herkend en erkend. Daarom wil ik burgerschap verder stimuleren door scholen en leraren handreikingen te bieden, onderzoek naar effectieve methoden te stimuleren en informatie hierover actief ter beschikking te stellen aan de scholen. Daarnaast zal ik samen met het onderwijsveld bezien op welke wijze de kern van burgerschap voor het onderwijs het beste kan worden vastgelegd en uitgedragen. Bij de reactie op het Onderwijsverslag 2013–2014 zal ik u informeren over de vorderingen van deze verdere versterking van het burgerschapsonderwijs.

mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker