

Samenvatting

Aanleiding

Het fenomeen burgerschap van de Europese Unie bestaat formeel-juridisch sinds het Verdrag van Maastricht (1992). In dit verdrag werd besloten voor de onderdanen van landen van de Europese Unie (EU) een gemeenschappelijk begrip burgerschap in te voeren. Doel ervan was versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten van de Unie. Het burgerschap van de Unie, dat het nationale burgerschap aanvult maar niet in de plaats daarvan komt, bestaat uit een geheel van rechten en plichten die bovenop de rechten en plichten komen die reeds aan het burgerschap van een lidstaat verbonden zijn.

In Nederland bestaat brede steun voor de EU, zo blijkt uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.¹ Maar dat betekent nog niet dat de betrokkenheid bij Europa groot is. Nog geen derde van de Nederlanders voelde zich eind 2002 gehecht aan de EU. De geringe betrokkenheid van de burgers bij de EU hangt onder andere samen met het gebrek aan concrete informatie over de verworvenheden van Europese samenwerking, de geringe aandacht die de media aan Europa schenken en de rol die Europa speelt in de constructie van het Nederlandse zelfbeeld.²

Onderwijs zou een bijdrage kunnen leveren aan de betrokkenheid bij Europa, gezien als noodzakelijke voorwaarde om maatschappelijk, economisch en politiek in Europa te participeren. Daarbij kunnen onder meer bestaande Europese en nationale programma's en projecten aangrijpingspunt zijn om dit doel, Europa dichterbij de burger brengen, te bereiken.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is door de minister Europees burgerschap opgenomen in het werkprogramma: "De raad zal adviseren over de vraag welke facetten van onderwijs en cultuur een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van het Europa voor de burger en aan een mogelijk Europees burgerschap."³ Hierbij concentreert de raad zich vooral op de bijdrage die er vanuit het onderwijs geleverd kan worden aan het bevorderen van het Europees burgerschap.

Doel en vraagstelling

Het doel van dit advies is voor het Europese voorzitterschap van Nederland in 2004 handreikingen te bieden voor versterking van het Europees bewustzijn bij de burger, ten-einde maatschappelijk en politiek burgerschap in Europa te versterken. Wat dit laatste betreft vraagt het eventuele nationale referendum over de Europese Grondwet van de Europese burger een politiek actieve opstelling door middel van uitoefening van stemrecht. In deze context is maatschappelijke participatie niet alleen een doel op zich, maar

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002.

² Ministerie van Algemene Zaken/Rijksvoorlichtingsdienst, 2003.

³ Onderwijsraad, 2004a.

ook voorwaardelijk teneinde burgers Europees bewust te maken en de Europese politieke participatie van burgers te bevorderen.

In dit advies is antwoord gegeven op de volgende vier vragen:

- (1) Wat kan onder burgerschap in de Europese context worden verstaan?
- (2) Welke bijdrage levert het onderwijs (in de vorm van programma's en projecten) momenteel aan het bevorderen van burgerschap in de Europese context en in hoeverre speelt de Europese identiteit hierbij een rol?
- (3) Welke programma's en projecten kunnen als 'good practice' worden aange-merkt en wat is hun bijdrage aan Europees burgerschap en de Europese identiteit?
- (4) Hoe en onder welke condities kunnen de centrale overheid, decentrale overheden en onderwijsinstellingen in samenwerking met overheden en onderwijsinstellingen in Europa vanuit de 'state of the art' burgerschapsvorming in Europese context versterken?

Concept Europees burgerschap

Burgerschap heeft betrekking op enerzijds een formele juridisch-politieke status, inhoudend het samenstel van specifieke rechten en plichten die verbonden zijn aan het hebben van de nationaliteit van een bepaalde staat, het zijn van staatsburger van die staat. Deze vorm van burgerschap betreft het (juridisch) *mogen en moeten*.

Anderzijds betreft burgerschap de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Termen als 'een goed burger zijn', 'ingeburgerd zijn', 'je burgerplicht doen', 'burgerzin', enzovoort verwijzen naar deze betekenis van burgerschap. Deze vorm van burgerschap betreft vooral het *kunnen en willen* participeren en drukt als zodanig betrokkenheid uit.

Deze tweezijdige opvatting over burgerschap – uitgangspunt in een eerder uitgebracht advies van de raad over burgerschap in Nederland, *Onderwijs en burgerschap* – vormt tevens vertrekpunt voor de raad voor zijn conceptualisering van Europees burgerschap.⁴ Het verschil is dat de afbakening en reikwijdte van het begrip toegepast worden op Europees niveau. Europees burgerschap heeft betrekking op het burger zijn in Europa, het gaat om aanvullend burgerschap ten opzichte van het burgerschap in de Nederlandse samenleving.

Burgerschap omvat, in de oriëntatie op Europees maatschappelijk en staatsburgerschap, kennis van de maatschappelijke en politieke basispraktijken van de Europese samenleving, en de bereidheid en bekwaamheid daaraan een bijdrage te leveren.

- Vanuit deze benadering van burgerschap kan Europese burgerschapsvorming gericht zijn op de verschillende Europese gemeenschappen, in de vorm van het adequaat participeren in (op boven- en buitenschools niveau georganiseerde) maatschappelijke activiteiten (ook in de vorm van arbeid) in de verschillende Europese lidstaten (*mesoniveau*). Deze modaliteit richt zich vooral op de student respectievelijk leerling als deelnemer aan de Europese onderwijsruimte, als toekomstig participant in de Europese lidstaten, als (toekomstig) Europees burger in zijn relatie tot mede-Europese burgers (maatschappelijk burgerschap in

⁴ *Onderwijsraad, 2003a.*

Europa) (bijvoorbeeld als werknemer omgaan met verschillende nationale waarden).

- Europese burgerschapsvorming kan zich daarnaast richten op het bijbrengen van kennis van de maatschappelijke en politieke praktijken van de Europese samenleving op *macroniveau* (in het bijzonder het ontstaan en functioneren van de democratische EU als rechtssysteem) en het stimuleren van de bereidheid en bekwaamheid om daarin in de toekomst te participeren. Hierbij wordt vooral bedoeld op de student c.q. leerling als toekomstige deelnemer in het Europees statelijk verband, als individu in relatie tot de Europese instellingen en de nationale overheden (Europees politiek staatsburgerschap) (bijvoorbeeld stemmen voor het Europees Parlement).

Burgerschap in de Europese context is een begrip dat samenhangt met supranationale en intergouvernementele ontwikkelingen in Europa.

Een belangrijke supranationale ontwikkeling was de definiëring van het burgerschap van de Unie, in het Verdrag van Maastricht (1992). Dit EU-burgerschap is in feite een samenstelling van op het nationale staatsburgerschap en op supranationale en transnationale ontwikkelingen gebaseerde praktijken. Het staatsburgerschap lijkt het EU-burgerschap in te kaderen en te begrenzen; echter door het duale karakter van de ontwikkelingen in de Europese Unie (enerzijds supranationaal, anderzijds intergouvernementeel), heeft de EU-burger ook buiten nationale kaders om rechtstreeks toegang tot Europese instellingen (Europees Parlement, Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie).

Burgerschap omvat, als oriëntatie op Europees gericht maatschappelijk en staatsburgerschap, kennis van de maatschappelijke en politieke basispraktijken van de Europese samenleving, en de bereidheid en bekwaamheid daaraan een bijdrage te leveren. Het onderwijs biedt een voorbereiding op het Europees gerichte staatsburgerschap en een voorbereiding op Europees gericht maatschappelijk burgerschap dat ondersteunend kan zijn voor vormen van staatsburgerschap en dat tegelijkertijd ook een eigen waarde heeft.

Burgerschap in de Europese context moet gezien worden als een zich continu ontwikkelend fenomeen.

Onderwijs voor Europa

De raad vindt het uitermate belangrijk dat het nationale onderwijsstelsel wordt ingezet als het gaat om de volgende zaken:

- *Oriëntatie op Europa als noodzakelijk te kennen object behorend tot de canon van algemene vorming van elke burger.* Zie de kerndoelen basisonderwijs en basisvorming en de exameneisen in het voortgezet onderwijs.
- *Oriëntatie op Europa zodanig dat de meest noodzakelijke vaardigheden beschikbaar komen om je te bewegen in Europa* (ten minste twee vreemde talen vanaf jonge leeftijd, ontwikkeling Europese cultuur).
- *Kritische oordeelvorming over Europa en Europese integratieontwikkelingen.* Het behoort ook tot de uitrusting van elke burger zich een kritisch oordeel te kunnen vormen over integratieontwikkelingen en daarbij standpunten in te nemen. Bij het laatste denkt de raad niet alleen aan de verwoording daarvan in woord en geschrift, maar ook aan daden als stemmen voor het Europees Parlement,

tonen van betrokkenheid bij Europese gebeurtenissen, enzovoort. Onderwijs is immers een waardegemeenschap. Met het onderwerp 'Europa' is niet alleen kennisoverdracht gemeend; er zijn ook meningen, opvattingen, voorkeuren en dergelijke aan verbonden. Het democratische deficit bij bepaalde besluitvorming in Europa leent zich bijvoorbeeld voor zulke waardediscussies en standpuntbepalingen.

Vertrekkend vanuit deze drie doelcategorieën vindt de raad de ontwikkeling van een Europa-competentie belangrijk. Europa-competentie heeft betrekking op het vermogen individueel verantwoordelijk te kunnen functioneren in het publieke domein van Europa en als burger in Europa te participeren.

De bijdrage van onderwijs aan Europees burgerschap

De vraag naar de bijdrage van onderwijs aan het bevorderen van Europees burgerschap en identiteitsontwikkeling heeft de raad onderzocht door inventarisatie en analyse van beleidsdocumenten en Europese en nationale op het buitenland gerichte programma's.

Een taxatie van de bijdrage van onderwijs wordt gehinderd door het ontbreken van systematisch verzamelde gegevens over alle onderwijssectoren als het gaat om effecten en nazorg. Niettemin kan vastgesteld worden dat een aantal programma- en projectbeschrijvingen beschikbaar is. Vooral in het algemeen voortgezet onderwijs kan van een behoorlijke (zij het te weinig 'evidence based') ervaringsbasis worden gesproken. Ook bij leraren/scholen is expertise op dit terrein ontwikkeld, maar de aantallen deelnemende scholen kunnen groter. De schaal waarop de Europese dimensie in het onderwijs zich afspeelt is vrij gering.

De beschikbare beschrijvingen geven aan dat deelnemers – en dan vooral de leerlingen/studenten die hebben deelgenomen aan een uitwisseling – meer kennis en bewustzijn van andere landen hebben gekregen. Het is daarom jammer dat de aantallen leerlingen/studenten die daadwerkelijk op uitwisseling gaan beperkt zijn. Des te meer omdat juist lijfelijke participatie in uitwisselingen de meeste impact heeft. Een punt van aandacht hierbij is de nog geringere deelname van het basisonderwijs en van de opleidingen in het vbo en mbo vergeleken met het algemeen voortgezet onderwijs. Ook het bereik van studenten in het hoger onderwijs is gezien het internationale karakter van Nederland opvallend gering en dient wezenlijk opgehoogd.

De beschrijvingen van de 'good practices' (leerzame praktijken) geven inzicht in de gebruikte inhoud, de opzet, de financiering, de relatie met het reguliere curriculum en de procesgang van de uitgevoerde projecten.

Voorts constateert de raad dat 'Europa' in alle sectoren van het (publiek bekostigde) onderwijs een element in het curriculum is. De kerndoelen en de examenonderwerpen vormen daarvoor in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs een duidelijk kader.

Op nationaal niveau is ook een infrastructuur beschikbaar die alle onderwijssectoren bestrijkt (Europees Platform, NUFFIC en CINOP).

Op Europees niveau zijn ook concrete instrumenten zoals de *Europass* ontwikkeld om uitwisseling van informatie over opleidingen of delen daarvan tussen Europese lidstaten

te vergemakkelijken. In de nationale context heeft burgerschap haar plaats in onderwijsprocessen, in de schoolorganisaties en in de omgevingsvariabelen, maar een meer expliciete relatie met de Europese dimensie moet nog worden gelegd.

Aanbevelingen

In alle sectoren van het onderwijs komt in de verschillende mobiliteitsprogramma's veel aan de orde over Europa. De raad stelt voor de oriëntatie van het onderwijs op Europees burgerschap te versterken. Dit oriëntatiepunt is geen vaststaand gegeven. 'Europa' is werk in uitvoering. De opdracht voor het onderwijs is daarom iets ingewikkelder maar niet minder noodzakelijk. De voorbereiding betreft de twee componenten van burgerschap, een staatsrechtelijke en een maatschappelijke component.

De combinatie van beide componenten kan aanleiding geven tot verschillende 'Europa's' als richtsnoer. Dat is gezien de stand van zaken onvermijdelijk en vraagt van het onderwijs flexibiliteit en creativiteit als het om Europees burgerschap gaat.

Uit de geanalyseerde programma's en projecten komt naar voren dat de oriëntatie op Europa in concrete doelen en middelen dient te worden vertaald. De Europese instellingen in samenwerking met de nationale overheden moeten daarbij werken aan een verdere uitbouw van de bestaande programma's en projecten. Om de gewenste concretisering te bereiken moet de huidige infrastructuur van drie organisaties (Europees Platform, NUFFIC en CINOP) versterkt worden. Dit zal de bijdrage van het onderwijs optimaliseren.

Programma's en projecten dienen van duidelijke doelen te worden voorzien met een concrete Europese dimensie. Het is daarom nodig materialen te ontwikkelen die aan de doelen bijdragen. Het begrip 'materialen' moet daarbij ruim worden opgevat: van lesbrief of leermethode tot zoekinstructies voor websites. De ontwikkeling van materialen voor Europees burgerschap zal nadrukkelijk *samen met de scholen* moeten gebeuren. De raad beveelt de minister aan na te laten gaan in hoeverre de bestaande relevante kerndoelformuleringen en exameneisen in het voortgezet onderwijs (havo/vwo) en middelbaar beroepsonderwijs over Europa verder te benutten zijn voor een Europa-competentie. Deze competentie brengt systematiek in de reeds aanwezige onderdelen en kan daardoor het effect versterken. Tevens kan nagedacht worden over de wijze van certificatie van deze Europa-competentie.⁵

Een krachtige werkvorm daarbij is de daadwerkelijke uitwisseling van personen (leerlingen, studenten, docenten) tussen de verschillende Europese landen. Er moeten concrete streefcijfers worden vastgesteld voor de aantallen uitwisselende leerlingen, studenten en docenten, om de schaal van uitwisseling groot genoeg te maken.

Voortbouwend op de 28 en 39% studenten in hbo respectievelijk wo die reeds een buitenlandse ervaring opdoen kan voorlopig worden gedacht aan de volgende streefcijfers: binnen het wo neemt een op de twee studenten deel aan Europese mobiliteit in ruime zin (vertrekkend en ontvangend), voor het hbo is dat een op de drie studenten en voor het havo/vwo/mbo een op de vijf tot zes leerlingen.

⁵ Naast een rol voor de school of een netwerk van scholen kan ook worden gedacht aan een certificatie van deze Europa-competentie van leerlingen door bijvoorbeeld het CITO.

Aanvullend, om nog meer kritische massa te verkrijgen, is gerichte benutting van communicatieve media waaronder internet nodig. De gerichte inzet van communicatieve media kan hetzij zelfstandig als een vorm van 'virtuele ontmoeting' beschouwd worden, hetzij als een voorbereidende etappe in een reëel uitwisselingstraject.

Het is ook nodig dat het reguliere curriculum en de projecten goed met elkaar in verband worden gebracht om de Europese dimensie in beide te versterken.

Ten slotte dienen programma's, projecten, opgedane ervaringen en evaluaties ('wat werkt?') zorgvuldig te worden geboekstaafd en via elektronische opslag zeer toegankelijk te worden gemaakt voor raadpleging en benutting door onderwijsinstellingen en andere betrokkenen.