

# Samenvatting

Na een periode van 'back to basics' groeit nationaal en internationaal de belangstelling voor een bredere taakstelling van het onderwijs. Ingrijpende veranderingen in de bevolkingssamenstelling, de voortschrijdende secularisatie, culturele verscheidenheid en individualisering hebben de oorspronkelijke bronnen van maatschappelijke samenhang en betrokkenheid aangetast. In reactie hierop is in de jaren negentig een oproep tot versterking van samenhang en betrokkenheid opgekomen, meestal onder de noemers van burgerschap, sociale cohesie en integratie. In toenemende mate wordt in dit verband met name van het onderwijs gevraagd dat het zich expliciet richt op de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen, naast en in samenhang met de cognitieve ontwikkeling. Met dit advies beoogt de Onderwijsraad, overheid en onderwijsinstellingen handreikingen te bieden om deze taak - die zij met name zal analyseren met het oog op burgerschapsvorming en -bevordering - te expliciteren en uit te voeren.

## Uitgangspunten

De raad concludeert uit de gesprekken met mensen uit het onderwijs (scholen, schoolbesturen en 'omliggende' instellingen), vertegenwoordigers van de lokale overheid en wetenschappers, dat allen het als een opdracht zien om burgerschap in en rondom het onderwijs te versterken. Ook andere voorbeelden uit de onderwijspraktijk (neergelegd in zes schoolportretten), politieke debatten en voorstellen van gezaghebbende adviseurs wijzen in deze richting.

De raad realiseert zich overigens terdege, dat een panacee voor alle problemen rondom burgerschapsvorming nog niet gevonden is. De raad zelf pretendeert uiteraard ook niet dit panacee te kunnen bieden. Met dit advies beoogt hij slechts handreikingen te bieden, die waar mogelijk aansluiten bij bestaande praktijken en zoveel mogelijk ruimte bieden aan eigen invulling op schoolniveau en in gemeentelijk beleid. De raad acht het weinig zinvol om de onderwijsinstellingen en lokale overheden, die toch al zwaar belast worden, op te zadelen met de verwezenlijking van hooggegrepen, maar moeilijk in praktijk om te zetten idealen. Daar komt bij dat een zwaar aangezette, ideologische invulling van de burgerschapsvormende taak van scholen al gauw op gespannen voet staat met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs<sup>1</sup>, en niet spoort met het huidige overheidsbeleid, dat gericht is op vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen.

Burgerschap is een complex en meerduidig concept, dat kan verwijzen naar zeer verschillende aspecten van de relatie tussen overheid en burger en tussen burgers onderling<sup>2</sup>. Onder burgerschap wordt veelal een formele juridisch-politieke status verstaan, 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 is gerelateerd aan het (juridisch) *mogen en moeten*.

<sup>1</sup> Onderwijsraad (2002b).

<sup>2</sup> Fermin (2000); Raad voor het openbaar bestuur (2001); KPC Groep (2003a, 2003b, 2003c).

Daarnaast 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 heeft vooral te maken met het *kunnen en willen* participeren. Het is primair deze tweede betekenis van burgerschap - de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen - waar dit advies op in zal gaan. Wel is het zo dat daarbij een zekere verbinding gelegd wordt met burgerschap in de eerste betekenis, doordat staatsburgerlijke vorming - onder meer gericht op kennis van het functioneren van de democratische rechtsstaat - een positieve rol kan spelen bij het daadwerkelijk gestalte geven aan staatsburgerschap.

Dit advies is dus gewijd aan burgerschapsvorming, het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende doelen. Zo kan burgerschapsvorming zich enerzijds richten op het microniveau, in de vorm van burgerzin, uitgedrukt in de relaties binnen de school, het intermenselijk verkeer, het beschaafd gedrag als norm, en anderzijds op bijbrengen van kennis en aanvaarding van de maatschappelijke en politieke praktijken van deze samenleving en de bereidheid en bekwaamheid daaraan een bijdrage te leveren. De raad onderscheidt in dit verband drie niveaus.

- Allereerst vindt burgerschapsvorming plaats op het niveau van de interne relaties binnen school, gericht op het deel uitmaken door de leerlingen van de *micro*gemeenschap die de school is. Dit komt tot uitdrukking in het naleven en waar mogelijk aanvaarden van en vormgeven aan de basisnormen en -doelstellingen die binnen de school gelden. Dit niveau van burgerschapsvorming richt zich primair tot de leerling in zijn verhouding tot zijn medeleerlingen en het onderwijspersoneel ('schoolburgerschap').
- Vervolgens kan burgerschapsvorming gericht zijn op het *meso*niveau van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van het zinvol participeren in (op boven- en buitenschools niveau georganiseerde) maatschappelijke activiteiten. Hierbij gaat het dus vooral om de leerling als toekomstig participant in de maatschappij, als (toekomstig) burger in zijn relatie tot medeburgers (maatschappelijk burgerschap).
- Ten slotte kan burgerschapsvorming gericht zijn op het *macro*niveau. Het gaat hierbij om het bijbrengen van kennis van en instemming met de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving, in het bijzonder het ontstaan en functioneren van de democratische rechtsstaat en het stimuleren van de bereidheid en bekwaamheid om daaraan in de toekomst te participeren (staatsburgerlijke vorming). Hier 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).

Hoewel deze drie niveaus in abstracto duidelijk te onderscheiden zijn, zullen de op die niveaus nagestreefde doelen in concreto veelal niet te scheiden zijn. Zo zullen communicatieve vaardigheden een noodzakelijke voorwaarde zijn om adequaat te kunnen fungeren als 'schoolburger', als maatschappelijk burger en als staatsburger.

De problematiek van burgerschapsvorming doet zich het scherpst voor in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het zwaartepunt van de analyses en aanbevelingen in dit advies ligt derhalve bij deze sectoren.

## **Aanbevelingen**

De raad stelt ter versterking van burgerschapsvorming voor, op verschillende beleidsniveaus kaders en voorwaarden te scheppen.

- Op het niveau van de centrale overheid door:
  - explicitering van een doelbepaling inzake burgerschap in de diverse sectorwetten binnen het onderwijs (harmonisatie van wetgeving);
  - verankering van burgerschapsvorming als verplicht onderdeel van het schoolplan en/of het leerlingenstatuut; en
  - aanscherping van burgerschap in de kerndoelen, de eindtermen en de kwalificatiestructuur.
- Op het niveau van de lokale overheid door:
  - toerusting van de gemeenten om met het oog op maatschappelijk burgerschap initiatieven van onderwijsinstellingen te coördineren en te faciliteren; en
  - bevordering van maatschappelijk burgerschap binnen en buiten scholen via een systeem van gemengde financiering (gemeente en scholen).
- Op het niveau van de onderwijsinstellingen door:
  - ondersteuning van scholen via bekostiging van rijkswege voor bepaalde overhead bij het vormgeven van maatschappelijk burgerschap;
  - ondersteuning van scholen door de rijksoverheid via het bevorderen van informatieverschaffing en -uitwisseling; en
  - beschikbaarstelling van aanvullende methoden gericht op met name schoolparticipatie.

## **Centrale overheid**

### *Geharmoniseerde doelbepaling*

De Onderwijsraad beveelt aan om in alle sectorwetten binnen het onderwijs de verplichting tot burgerschapsvorming te expliciteren door één geharmoniseerde doelbepaling. Dit betekent dat er in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) een bepaling wordt opgenomen. Deze zou als volgt kunnen luiden: "Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van burgerschap". De raad geeft in overweging een artikel van gelijke strekking op te nemen in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).

Uitgangspunt bij de wettelijke regeling van de burgerschapstaak voor instellingen is dat burgerschapsbevordering:

- zich richt op alle burgers, autochtoon en allochtoon, in dezelfde mate;
- enerzijds betrekking heeft op naleving van normen van beschaafd intermenselijk verkeer binnen de schoolgemeenschap (microniveau); en
- anderzijds op het kunnen en willen leveren van een bijdrage in de vorm van maatschappelijke en/of politieke participatie (meso- en macroniveau).

### *Paragraaf in het schoolplan en leerlingenstatuut*

De integrale benadering van burgerschap door onderwijsinstellingen bij het vormgeven van hun beleid (veiligheidsbeleid, projecten met de buurt, enzovoort) kan bevorderd en verankerd worden door een paragraaf inzake burgerschap in het schoolplan verplicht te stellen. Artikel 12, eerste lid, eerste volzin van de WPO en artikel 24, eerste lid, eerste volzin WVO zouden in verband hiermee als volgt gewijzigd kunnen worden: "Het school-

plan bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot [...] de bewaking van kwaliteit van het onderwijs en de wijze waarop burgerschap wordt bevorderd". In de paragraaf inzake burgerschap stelt de school de accenten in onderwijsinhoud, -proces, -organisatie en -omgeving aan de orde, die met het oog op burgerschapsbevordering worden gelegd. De school betreft daarbij nadrukkelijk leerlingen, ouders, leraren en instellingen in de nabijheid van de school bij het opstellen van dit deel van het schoolplan. Genoemde bepaling kan ook een verplicht onderdeel uitmaken van het leerlingenstatuut (artikel 24g WVO).

#### *Kerdoelen en onderwijsprogramma's*

Een wettelijke doelbepaling inzake burgerschapsvorming vraagt nadere uitwerking in de kerndoelen, eindtermen en kwalificatiestructuur van verschillende onderwijssectoren:

- Voor de basisvorming kan worden aangesloten bij de voorstellen van de Taakgroep Basisvorming, die suggesties gedaan heeft voor opname van burgerschap in het leergebied mens en maatschappij.
- Voor de tweede fase voortgezet onderwijs acht de raad het zinvol dat inhoudelijk aangesloten wordt bij de voorstellen die de commissie-De Rooy heeft gedaan met het oog op burgerschapsvorming in de tweede fase van het voortgezet onderwijs (havo/vwo).
- Voor het middelbaar beroepsonderwijs kan aangesloten worden bij de voorstellen van het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP), waarin burgerschapscompetenties zijn uitgewerkt. Er is daarnaast meer inhoudelijke samenhang nodig tussen de burgerschapscompetenties in het middelbaar beroepsonderwijs en de eindtermen voor maatschappijoriëntatie in het kader van de WIN.

#### **Toerusting van de gemeente**

Verder stelt de raad voor, de gemeente in samenwerking met de schoolbesturen een rol te geven op het gebied van burgerschapsvorming. De raad zoekt hierbij aansluiting bij de gegroeide praktijk op lokaal niveau om met de schoolbesturen in openbaar en bijzonder onderwijs tot afspraken te komen. De raad stelt voor in de WPO en de WVO een regeling op te nemen voor een Gemeentelijk Onderwijsburgerschapsplan (GOBP). Bij het opstellen van dit plan zal afstemming met schoolbesturen en maatschappelijke instellingen plaatsvinden in een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO), een op consensus - onder de regie van de gemeente - gevoerd overleg. Een dergelijk overleg bestaat al voor de totstandkoming van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Het ligt voor de hand dat binnen de gemeente aanverwante beleidsterreinen, zoals de brede school, leerplicht, verzuimbeleid, voor- en vroegschoolse educatie, sport, cultuur, jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en uiteraard het burgerschapsbeleid, in het GOBP uitgewerkt worden.

Bij de formulering van het GOBP dient een door de rijksoverheid opgesteld landelijk beleidskader met globale doeleinden in acht genomen te worden. Deze doeleinden zullen voornamelijk gaan over burgerschapsvorming op het mesoniveau, dat wil zeggen op participatie in plaatselijke, schooloverstijgende projecten, maar mogelijk worden ook raakpunten met het micro- en macroniveau geformuleerd.

De raad benadrukt nu reeds dat het gemeentelijke burgerschapsbeleid los staat van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijsachterstandenbeleid is gericht op een specifieke categorie leerlingen, terwijl het burgerschapsbeleid zich richt tot alle

leerlingen. En terwijl gemeenten waar het onderwijsachterstandenbudget onder een bepaalde grens ligt, van vaststelling van een onderwijsachterstandenplan kunnen afzien, dienen alle gemeenten een burgerschapsplan te ontwikkelen.

De raad gaat ten slotte ook in op de problematiek van het spreidingsbeleid.

### **Ondersteuning van onderwijsinstellingen**

Het ondersteunen van burgerschapsbeleid van scholen, schoolbesturen en gemeenten kan door:

- het in navolging van de motie-Barth<sup>3</sup> actief stimuleren van burgerschap via aanbesteding van ondersteunende activiteiten, bijvoorbeeld uitgevoerd door de pedagogische centra en de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO);
- het stimuleren van aanvullende methoden gericht op schoolparticipatie (zoals leerlingparticipatieprojecten, schoolrechtbanken);
- het bevorderen door de overheid van de communicatie tussen scholen over burgerschap, door bijvoorbeeld een website te ondersteunen met informatie en 'goede praktijken'; en
- het faciliteren van instellingen voor de eventuele overheadkosten die richtinggevende projecten ten behoeve van burgerschapsvorming met zich brengen.